

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

INSTITUÉES PAR NECKER

ET LE

MOUVEMENT RÉFORMATEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le 13 février 1908,
à 1 heure*

PAR

EMMANUEL GONTIER

Président : CHÉNON, professeur

Suffragants } *MM. ESMEIN, professeur*
GARÇON, professeur

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrond.

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs

1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

INSTITUÉES PAR NECKER

ET LE

MOUVEMENT RÉFORMATEUR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le jeudi 13 février 1908,
à 1 heure*

PAR

EMMANUEL GONTIER

Président : CHÉNON, professeur

Suffragants }

MM. ESMEIN, professeur

GARÇON, professeur



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrond.

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551820_0051

BIBLIOGRAPHIE

ESMEIN. — *Cours élémentaire d'Histoire du Droit public français.*

ESMEIN. — *Cours de 1903-1904.*

LAFFERRIÈRE. — *Étude sur les États provinciaux. — Comptes rendus des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. II.

GUY-COQUILLE. — *Œuvres complètes*, t. I.

FUSTEL DE COULANGE.

TOCQUEVILLE. — *L'Ancien Régime et la Révolution.*

LE TROSNE. — *Mémoire sur l'Administration des provinces et la réforme de l'impôt.*

LÉONCE DE LAVERGNE. — *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI.*

GIRARDOT. — *Essai sur les Assemblées provinciales et en particulier sur celle du Berri.*

TAINE. — *L'Ancien Régime.* (Origine de la France Contemporaine).

STAUM. — *Les Finances de l'Ancien Régime.*

DU CROQU. — *Droit administratif.*

THIERS. — *Histoire de la Révolution.*

HABAULT. — *La corvée royale au XVIII^e siècle*, thèse, Paris.

TURGOT. — *Observations sur un projet d'édit.*

BACHAUMONT. — *Mémoires secrets pour servir à l'histoire de mon temps.*

E. GRILLE. — *Mémoires sur la Révolution française.*

NECKER. — *Administration des Finances.*

NECKER. — *Mémoire au roi sur l'administration des provinces.*

BAULAINVILLIERS. — *État de la France.*

FLAMMERMONT. — *Remontrances du parlement de Paris.*

ISAMBERT. — *Anciennes lois françaises.*

Procès-verbaux de l'Assemblée du Berri, édition Cristo, Paris 1787.

Procès-verbaux de l'Assemblée de Haute-Guienne, édition Crapart, Paris 1787.

Collection des ouvrages pour ou contre M. Necker, Utrecht 1781.

PRUD'HOMME. — *Résumé des cahiers des États généraux.*

GODARD. — *Les intendants.*

ORRY. — *Circulaire sur la corvée.*

ORRY. — *Mémoire instructif sur la corvée.*

LES
ASSEMBLÉES PROVINCIALES
INSTITUÉES PAR NECKER
ET LE
MOUVEMENT RÉFORMATEUR

INTRODUCTION

Les Assemblées provinciales instituées par Necker, vers 1780, tiennent une place à part dans le grand mouvement réformateur qui se développa à la fin de l'ancien régime.

Créées pour réagir contre une centralisation à outrance, elles eurent le mérite de combattre un mal très vivement et très généralement ressenti. En outre, l'exemple de leur réussite familiarisa l'opinion publique avec l'idée de changements nécessaires, en même temps qu'il démontrait la facilité de leur obtention.

Ce mouvement réformateur, dont les Assemblées Provinciales marquèrent une étape, avait pour but de faire disparaître les vices et d'extirper les abus que la royauté avait laissés accumuler dans toutes les branches du gouvernement.

Lorsque la monarchie devint absolue, après avoir, durant

plusieurs siècles, conquis le territoire, domestiqué les seigneurs et éteint les pouvoirs locaux, on pouvait dire avec exactitude que le roi était le centre et le maître tout puissant de la France entière; il n'y avait rien qui n'appartint à lui, rien qui ne se fit qu'avec son agrément. Ce brillant édifice du pouvoir royal gardait encore, à l'avènement de Louis XVI, sa façade imposante. Mais, ébranlé par les abus, sapé par l'esprit philosophique, on sentait qu'il menaçait ruine et qu'il s'écroulerait bientôt avec fracas, si l'on ne se hâtait de le consolider, de l'étayer, par l'accomplissement des réformes nécessaires.

Les abus, on les trouvait partout. Les impôts, sans cesse augmentés à la suite de guerres ruineuses, fixés arbitrairement en haut lieu, portaient inégalement sur les différentes provinces; ils étaient répartis injustement entre les contribuables; leur nombre et leur diversité en rendaient la levée difficile et coûteuse.

Dans les provinces les intendants commandaient en maîtres; instruments dévoués du pouvoir central, ils s'attachaient à détruire ou à mettre dans l'ombre les administrations locales; par leur zèle, souvent maladroit, à vouloir tout diriger, tout surveiller, ils décourageaient les initiatives privées et, quelques heureuses exceptions mises à part, ils nuisaient au développement du pays.

La justice, trop éloignée des justiciables et trop diverse, était rendue sur une procédure surannée; viciée par des pratiques qui ouvraient la porte à la corruption, telles les épices, elle était souvent, par suite de l'hérédité et de la vénalité, placée en des mains incapables.

L'industrie, tenue en lisière par la réglementation étroite des corporations, progressait peu et produisait à grands frais.

L'agriculture, grâce aux lois prohibitives sur la vente des grains, réduite à cette alternative désastreuse : abondance dépréciatrice ou disette, languissait dans la routine et dans la gêne.

Le commerce, dont l'activité est la condition essentielle de la prospérité de ces deux dernières, était rendu impossible par les douanes intérieures, à chacune d'elles les denrées devaient, pour passer, acquitter des droits considérables, ou même s'arrêter complètement.

Tous ces abus qui grevaient les finances, l'administration, la justice, l'industrie, l'agriculture, le commerce, se trouvaient triplés par le fait qu'une seule classe de la société les subissait. La population, en France, se divisait en trois classes : le clergé, la noblesse et le tiers-état. Les deux premières vivaient sous le régime du privilège ; pour elles peu d'impôts ou des impôts presque facultatifs, une justice spéciale ; à elles seules étaient imparties les faveurs à la cour ; les honneurs, les grades dans l'armée étaient réservés à la noblesse ; le clergé prélevait la dime ; ses membres importants étaient investis de bénéfices productifs. Chaque institution était tout à fait différente suivant qu'on l'envisageait par rapport aux classes privilégiées ou par rapport au tiers. « En un mot il y avait deux poids, deux mesures. » (1) Ces prérogatives des

(1) *Taine*, *Ancien Régime*, t. I.

ordres privilégiés, contre-partie autrefois des services rendus, au moyen âge, à l'époque de guerres continuelles où le paysan avait besoin de la sauvegarde du seigneur pour se mettre à l'abri, lui, sa famille et son industrie, des dégradations des bandes armées, n'avaient plus aucune raison de subsister.

Des abus aussi choquants, de telles iniquités ne pouvaient passer inaperçues; aussi se trouva-t-il, dans les classes dominantes, des hommes généreux pour prendre en mains la cause du peuple, exprimer ses doléances et demander des réformes.

Déjà, à la fin du règne de Louis XIV, sous l'inspiration de Fénelon et de Saint-Simon, tout un plan de réformes avait été préparé dans l'entourage du duc de Bourgogne, pour être appliqué à l'avènement de ce prince. Il eut, du reste, un commencement d'exécution avec l'institution éphémère du gouvernement par les conseils, sous la Régence.

Mais le mouvement réformateur en germe, au début du règne de Louis XV, ne prit une réelle ampleur qu'au milieu du xviii^e siècle, sous l'influence des idées philosophiques.

A cette époque où l'on ne rêvait plus qu'humanité et justice, il se produisit un grand effort vers l'amélioration générale (1). Plusieurs courants s'y manifestèrent; les deux principaux, qui groupaient autour d'eux tous les autres, étaient l'esprit de révolution et l'esprit de réforme. Les révolutionnaires ne l'étaient pas au sens que nous don-

(1) Sur ce point, M. Esmein à son cours de 1903-1904.

nous à ce terme aujourd'hui ; ils ne voulaient pas renverser, par la force, la royauté. Ils étaient appelés ainsi parce qu'ils préconisaient des idées et des principes incompatibles avec ceux sur lesquels reposait la monarchie. Et l'on confondait sous ce vocable Montesquieu, parce que partisan du régime parlementaire anglais, dans lequel l'exercice du pouvoir est partagé, et Rousseau qui établissait la souveraineté dans le peuple et la faisait dériver du Contrat social.

Les théoriciens de l'esprit de réforme, les seuls qui nous intéressent, étaient, au contraire, en parfait accord avec les principes de la monarchie absolue ; que la souveraineté soit de droit divin ou qu'elle ait pour fondement une délégation de la nation ils ne s'en inquiétaient pas ; ils l'acceptaient telle quelle. Du reste ils se souciaient peu de l'ordre politique. Ce qu'ils voulaient c'était la liberté civile, l'égalité devant la loi, la suppression des abus, le soulagement des misères, accordés par un monarque éclairé, disaient les physiocrates. Parmi les partisans des réformes, les uns, c'était l'école historique, Boulainvilliers, Mably, croyaient retrouver aux origines de la monarchie, les vestiges d'une constitution libérale, qu'il aurait suffi de remettre en vigueur ; d'autres, les philosophes économistes, Mirabeau, Quesnay, Mercier de la Rivière cherchaient à découvrir les lois naturelles et essentielles des sociétés, qui s'imposeraient au roi par la force de l'évidence. D'autres, encore, sans aucun système particulier, comme Voltaire, se faisaient les apôtres des idées de liberté et de tolérance. Quel que fût leur point de départ,

leur aboutissement était toujours le même : la monarchie est absolue et doit rester absolue, mais il est nécessaire qu'elle accomplisse des réformes.

Ces partisans des réformes ne se bornèrent pas à des tendances, à des velléités sans effet. L'exemple du bouleversement opéré dans la magistrature à la fin du règne de Louis XV, connu dans l'histoire sous le nom de « Coup d'État du chancelier Maupeau » avait éclairé l'opinion publique. Il paraissait évident, après la réussite de cette attaque contre une organisation aussi puissante et aussi ancienne que les parlements, que rien ne pourrait résister à une volonté résolument réformatrice.

Le roi et ses ministres s'étaient laissés gagner aux réclamations de l'opinion ; aussi assiste-t-on, sous les règnes de Louis XV et surtout de Louis XVI à de hardis essais de réformes.

Pour ne citer que les principaux : Machault d'Arnouville s'attaqua aux privilèges séculaires du clergé, en matière d'impôts et aux établissements de main-morte. Silhouette reforma la ferme générale. Turgot supprima les corporations, abolit la corvée. Mais, sans contredit, de toutes ces réformes la plus importante était la création des Assemblées provinciales par Necker ; à elle seule elle entraînait une quantité d'autres. Une organisation administrative, dotée de pouvoirs très étendus par cela seul qu'elle intéressait les provinces à la direction de leurs intérêts, permettait de rendre plus facile et plus équitable la répartition et la levée des impôts ; d'activer la construction des travaux publics ; de favoriser le développement

de l'industrie et de l'agriculture. En un mot, on assurait ainsi, dans chaque province, à tous les besoins une satisfaction d'autant plus rapide et d'autant plus complète qu'elle était procurée par ceux-là même qui étaient les plus qualifiés pour le faire.

Pour bien montrer la place qu'ont tenue ces Assemblées provinciales dans le mouvement réformateur et apprécier l'essor qu'elles lui ont donné il est nécessaire d'examiner comment elles ont pris naissance et comment elles étaient organisées, en d'autres termes, de rechercher quelles institutions elles ont remplacées et de quelle façon elles l'ont fait ; puis d'étudier plus particulièrement les réformes qu'elles ont opérées et, enfin de constater les résultats qui leur ont survécus.

CHAPITRE PREMIER

Création des Assemblées provinciales

Les provinces, sous l'Ancien Régime, se divisaient, au point de vue de l'administration, en deux catégories bien distinctes, les pays d'États(1) et les pays d'élections. Les premiers étaient administrés en partie par des assemblées diversement composées, tandis que les autres étaient entièrement soumis à la discrétion du gouvernement royal. Il est assez difficile de discerner l'origine de cette différence. Si l'on remonte dans l'histoire on constate cependant que les provinces qui, dès le début de la dynastie capétienne firent partie du domaine royal, n'avaient généralement pas de représentation organisée. Seules par la suite, en étaient dotées celles qui, comme la Provence, à cause de l'éloignement et de la spécialité de leur langage, n'envoyaient pas de députés aux États généraux de la langue d'Oïl. Quant aux provinces annexées à la France, au cours des siècles, par voie de conquêtes ou de traités, elles conservaient d'ordinaire leur mode d'ad-

(1) Sur l'organisation des pays d'États. Laferrière. Étude sur les États provinciaux publiée dans *les Comptes rendus des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. II.

ministration antérieur; ainsi la Bretagne, la Bourgogne gardèrent leurs états; la Franche-Comté, l'Alsace, le Roussillon en furent toujours dépourvus.

I

Certains historiens prétendent retrouver l'origine des états provinciaux dans les conciles théodosiens, d'autres dans les assemblées d'évêques et de laïcs de la seconde dynastie. Quoiqu'il en soit, on rencontre au ^{xiii}^e siècle de véritables assemblées des trois ordres, clergé, noblesse et bourgeoisie, s'occupant uniquement d'intérêts temporels. C'est ainsi qu'en 1233 le comte de Toulouse convoquait et réunissait dans le cloître Saint-Étienne les évêques, les nobles et les bourgeois. En 1254, sur l'ordre de saint Louis se réunirent à Beaucaire les évêques, les barons et quelques-uns des hommes de bonnes villes. Philippe le Hardi, en 1274, convoqua en assemblée provinciale les prélats, les barons et les consuls du Languedoc. La réunion des trois ordres dans les états provinciaux a précédé et préparé la réunion des trois ordres dans les premiers états généraux de 1302.

Au ^{xiv}^e siècle, pendant la période troublée de la guerre de cent ans, on voit s'accroître l'importance des États provinciaux. Charles V leur demanda les subsides refusés par les États généraux. Ceux de l'Auvergne, en 1374, stipulèrent directement la retraite des troupes anglaises. Les

états du Dauphiné, en 1367, achetèrent les châteaux occupés par le comte de Savoie et obtinrent du roi la faculté d'élire les personnes qui devaient répartir et lever les impôts. Le prince de Galles, à l'instar du roi de France, réunit les États de Guyenne pour délibérer sur les secours réclamés par le roi de Castille. Ceux du Poitou, convoqués par le même prince, se réunirent à Niort « d'où partit, « avec le refus de l'impôt le cri de guerre et d'indépendance nationale (1). » Ceux du Limousin, en 1399, votèrent une somme considérable pour chasser les Anglais jusqu'à entière expulsion.

La réunion fréquente des États généraux, à cette époque, contribua à assurer le fonctionnement régulier des États provinciaux. Ceux-ci étaient, en effet, chargés de veiller à la répartition et à la levée des subsides qu'ils avaient accordés. Nous avons, sur ce point, le témoignage de Guy Coquille qui avait plusieurs fois siégé aux États généraux. Il dit dans les États de la France : « Au retour des députés « dans leurs provinces, les états d'icelles provinces éli- « saient certains bons personnages, bien connaissant les « moyens et facultés des paroisses, pour répartir à chaque « paroisse la somme qu'elle devait payer, d'où est venu le « mot, l'office de l'élu (2). » D'autre part, une ordonnance du 28 décembre 1355 déclare que l'aide votée serait confiée en chaque pays à des receveurs choisis par les députés des trois états. Il semblerait en résulter qu'à cette époque toutes les provinces étaient munies d'États particuliers.

(1) Laferrière, *op. cit.*

(2) Œuvres de Guy-Coquille, t. I, p. 279.

De toutes façons, c'est au ^{xv}^e siècle que les États provinciaux fonctionnèrent avec le plus d'indépendance et de régularité. Dans sa lutte contre la féodalité, la monarchie avait, en effet, favorisé leur développement pour les employer au soutien de son entreprise. De sorte que l'on eut, en France, pendant un certain temps, un gouvernement tempéré sous lequel les provinces s'administraient elles-mêmes et presque sans contrôle.

Mais ce ne fut que passer et, à mesure qu'elle réduisait les pouvoirs rivaux, la royauté s'attacha à concentrer autour du trône la direction de toutes les affaires du pays. Le premier pas vers cette concentration fut la création de douze gouvernements superposés aux provinces ; plus tard, dans chaque généralité, on plaça un commissaire départi pour contrebalancer leur influence. Ces fonctionnaires nouveaux avaient pour mission principale d'exécuter les ordres du roi ; ils devaient aussi aider les gouverneurs dans leurs fonctions de haute surveillance.

La centralisation fut, un instant, arrêtée sous Henri IV, qui convoquait fréquemment les États provinciaux et donnait toujours satisfaction à leurs remontrances. Par contre, elle reprit de plus belle, avec Richelieu qui voulait rendre la monarchie absolue et mettait tout en œuvre pour y parvenir ; les États provinciaux subirent alors un rude assaut : ceux du Dauphiné furent supprimés, ceux du Languedoc dépouillés du vote des impôts ; tous, désormais, ne purent se réunir que sur convocation royale. Les intendants de police, justice et finances, continuateurs des commissaires départis, investis de pouvoirs aussi étendus qu'imprécis

n'eurent d'autre souci que de combattre les gouverneurs et les États provinciaux et de les évincer de l'administration des provinces.

Avec le gouvernement personnel de Louis XIV surtout, les intendants acquirent une puissance nouvelle. La royauté ne souffrait aucune entrave à son absolutisme; dès lors, faute de convocation, plusieurs États provinciaux cessèrent de fonctionner; d'autres, comme en Languedoc, achetèrent à prix d'argent un semblant d'existence. Enfin, au xviii^e siècle, à l'époque où le vent réformateur agitait les esprits, les États subsistants n'étaient plus qu'au nombre de six : ceux du Languedoc, de la Bretagne, de la Bourgogne, de l'Artois, de la Provence et du Béarn. Ils avaient, en principe, la même existence que par le passé; mais les intendants tenaient la haute main sur eux; des lettres de cachet venaient souvent briser leurs velléités d'indépendance; ils n'étaient plus en réalité que l'ombre d'eux-mêmes.

Les États provinciaux étaient composés de représentants des trois ordres. Le clergé avait la prééminence sur les deux autres; la présidence de l'assemblée lui était impartie de droit; parmi ses membres les évêques siégeaient en leur qualité propre, sans élection; les abbés y figuraient aussi de plein droit; il comptait, en outre, quelques députés des chapitres diocésains. La noblesse était représentée « tantôt par les gentilhommes ayant fief dans la province qui avaient droit de séance; tantôt c'étaient seulement un certain nombre de seigneurs qui avaient acquis par la coutume le droit personnel de convoca-

tion (1). » Le tiers-état avait comme représentants les maires, consuls, premiers échevins des villes importantes auxquels vinrent se joindre plus tard des députés spéciaux, également nommés par les villes ; mais cet élément électif fut toujours très secondaire : « Le tiers n'exerçait pas
« dans les Assemblées provinciales, sauf de rares excep-
« tions, cette force morale et politique que les députés de
« la bourgeoisie aux États généraux, puisaient dans leur
« titre électif commun aux membres des trois ordres. Sans
« doute, dans les États généraux les membres des trois
« ordres se distinguaient entre eux par le rang et la clas-
« sification des personnes représentant l'Église, la no-
« blesse, la bourgeoisie, mais ils devenaient égaux par le
« droit qu'ils tenaient de l'élection. Dans les Assemblées
« provinciales, au contraire, l'inégalité tenait, en même
« temps à la diversité des classes et à celles des titres
« qui conféraient le droit de participer aux délibérations.
« Lors même que les représentants des villes siégeaient
« dans l'Assemblée provinciale en vertu de leur qualité,
« ils n'avaient qu'un titre temporaire et subordonné ; ils
« n'avaient pas, comme les évêques, les barons et les
« nobles, un droit inhérent à leur personne, à leur di-
« gnité, à leur terre. Les États provinciaux, par la nature
« même de leur organisation, par les prérogatives per-
« sonnelles et réelles de leurs membres inamovibles, et
« malgré l'admission d'un certain nombre de maires, de

(1) Esmein. *Cours élémentaire d'Histoire du droit public français*, page 601.

« consuls, de délégués des villes, formaient donc ordinairement une constitution aristocratique. C'est le caractère général, dérivant de leur origine et maintenu dans leur développement (1) ».

Les attributions des États provinciaux étaient très diverses. La plus importante consistait dans le vote du « don gratuit » pour subvenir aux charges du royaume. Cette participation des provinces aux dépenses royales, comme l'indique son nom, paraît avoir été d'abord facultative. Puis, à mesure que la royauté augmentait sa puissance, ses besoins suivirent une progression parallèle ; l'entretien des armées permanentes surtout réclamait de très grosses sommes, de sorte que le consentement des États cessa d'être jugé indispensable pour l'établissement des impôts. Ils n'eurent plus que la faculté d'en discuter le chiffre ou de réclamer la faveur d'en acquitter le montant sous forme d'abonnement. Par contre, ils avaient toute latitude pour le vote des impôts destinés aux besoins propres des provinces. Les États de certaines provinces : Bretagne, Languedoc, Bourgogne, exerçaient aussi, concurremment avec les parlements, l'enregistrement des édits et des traités intéressant le gouvernement du pays. Parfois, encore, ils rédigeaient, toujours à l'instar des parlements, des cahiers de remontrances sur la situation de la province et les intérêts locaux.

A côté de ces attributions, qui touchaient plutôt à

(1) Laferrière, *Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. II.

l'ordre politique, ils en avaient d'autres, d'ordre purement administratif, qu'ils exercèrent dans leur plénitude jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Elles consistaient dans la répartition et la levée du don gratuit et des impôts de la province; la révision des comptes du trésorier payeur général; en matière de travaux publics, dans la réfection et l'entretien des monuments, routes, canaux, intéressant la province seule ou la province et l'État. Les États pourvoaient aussi aux besoins de la religion et de l'instruction publique au moyen d'établissements ou de subventions. Pour continuer leur œuvre, pendant l'intervalle des sessions, les États nommaient des commissions intermédiaires, prises dans les trois ordres, ayant pour mission d'exécuter leurs décisions, de résoudre les réclamations élevées à l'occasion des impôts; en un mot de veiller aux intérêts du pays.

II

A côté de ces provinces, qui avaient conservé jusqu'au bout la faculté de s'administrer, les autres, les pays d'élections, ainsi appelés du nom des officiers chargés de faire la répartition de la taille, les « élus », n'avaient aucune participation personnelle à la direction de leurs affaires. Tout y dépendait du pouvoir royal et de ses agents. Ce qui caractérisait surtout le régime administratif des pays d'élections, c'était la nature de l'impôt et la façon dont il était perçu, et la puissance presque sans bornes des intendants.

A la différence des pays d'États, qui participaient aux charges du royaume sous forme de dons gratuits, les pays d'élections étaient obligés de supporter tous les impôts qu'il plaisait au roi, taille, capitation, vingtième..., sans avoir jamais à formuler leur consentement. Pour la taille, par exemple, la somme totale était fixée par le conseil du roi qui en faisait une première répartition entre les généralités des pays d'élections ; une seconde était faite entre les élections sous la direction de l'intendant ; enfin les élus, dans chaque election, faisaient aux paroisses l'attribution de leur contingent.

Les intendants de police, justice et finances étaient des représentants du pouvoir royal, chargés de diriger et de surveiller l'administration des provinces. Ils avaient, sous leurs ordres, des subdélégués, nommés par eux et ne dépendant que d'eux, placés dans les diverses élections de la généralité pour exécuter leurs décisions et leur faire des rapports. La royauté n'avait pas toujours eu des agents à demeure dans les provinces. Au xvi^e siècle, le roi envoyait en mission des maîtres des requêtes qui, dans leurs « chevauchées », parcouraient chaque région du royaume, recevaient les plaintes, prenaient note des réclamations et en faisaient des rapports à son conseil. Les chevauchées furent remplacées par l'installation, à résidence fixe, de commissaires départis. Richelieu, comprenant tout le parti que la monarchie absolue pourrait tirer d'agents délégués dans les provinces, relevant directement et uniquement d'elle, partant tout dévoués à sa cause, donna à l'institution des intendants sa forme définitive. Il indiquait lui-

même, dans son Testament politique, quels services ils seraient appelés à rendre : « Je crois, disait-il, qu'il sera
« très utile d'envoyer souvent dans les provinces des con-
« seillers d'État ou des maîtres des requêtes bien choisis,
« non seulement pour faire la fonction d'intendants de
« justice dans les villes capitales, ce qui peut plus servir
« à leur vanité qu'à l'utilité du public, mais pour aller en
« tous lieux s'enquérir des mœurs des officiers de justice
« et de finances, voir si les impositions se lèvent confor-
« mément aux ordonnances et si les receveurs n'y com-
« mettent pas d'injustices en vexant les peuples ; apprendre
« comment se gouverne la noblesse et arrêter toutes sortes
« de désordres et spécialement de ceux qui, étant puis-
« sants et riches, oppriment les faibles et les pauvres et
« les sujets du roi ». Il chercha, sous son gouvernement,
à assurer aux intendants le rôle d'exécuteurs des volontés
royales, de réformateurs d'abus, de donneurs de rensei-
gnements et les soutint jusqu'à la fin « contre la malveil-
« lance des cent mille familles qui formaient l'armée
« dont les parlements étaient les chefs (1) ». Les inten-
dants furent supprimés pendant la Fronde, avec la réac-
tion des grands et du parlement contre le gouvernement
de Mazarin. Les quelques-uns qu'on laissa subsister, en
Languedoc, en Bourgogne, en Provence, en Picardie et en
Champagne ne gardèrent leurs fonctions « qu'à la charge
« que les intendants des dites provinces ne se mesleront
« d'imposition ni levée de deniers, ni faire aucune fonc-

(1) Fustel de Coulanges.

« tion de juridiction contentieuse, estant seulement pour
« assister les gouverneurs en l'exécution de leurs pou-
« voirs. » Cette disgrâce fut de courte durée, Louis XIV
remit les intendants en faveur et dans sa main ils de-
vinrent un puissant instrument de centralisation.

Leur établissement ne fit disparaître aucune des institu-
tions anciennes : gouverneurs, parlements et autres corps
judiciaires, bureaux des finances, officiers des élections
fonctionnèrent comme par le passé. Mais les intendants
étendirent leur surveillance sur tous leurs actes et ne
craignirent pas, au besoin, d'empiéter sur leurs attribu-
tions. « Jamais, disait Law au marquis d'Argenson, je
« n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des
« finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné
« par trente intendants. Vous n'avez ni parlements, ni
« États, ni gouverneurs. Ce sont trente maîtres des
« requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le
« malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abon-
« dance ou leur stérilité (1). » Quelque exagération qu'il
y ait dans ce propos, il n'en est pas moins certain que les
intendants, pour la plupart pris parmi les maîtres des
requêtes, en communication constante avec les secrétaires
d'État, était une véritable émanation du pouvoir royal
et, en cette qualité, étaient pourvus d'attributions très
vastes (2) :

En tant qu'intendants de justice, ils étaient inspecteurs

(1) de Tocqueville *L'ancien Régime et la Révolution*, t. II, ch. 2.
Œuvres complètes, t. IV, page 34.

(2) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit public français*.

permanents de toutes les juridictions ; ils partageaient la surveillance des juges avec les premiers présidents des parlements, ils connaissaient du contentieux administratif ; ils avaient, moyennant un arrêt préalable d'attribution donné par le Conseil des dépêches, le droit de juger les officiers du roi, les crimes contre la sûreté de l'État.

En matière de finances, pour la répartition et le contentieux des impôts nouveaux, ils avaient une compétence exclusive. En ce qui concernait les impôts anciens, ils avaient la surveillance des autorités chargées de les administrer et souvent on les voyait prendre part à leurs opérations. La vérification des comptes des receveurs généraux et des receveurs des tailles fut enlevée aux trésoriers de France et aux chambres des comptes pour leur être confiée. Ils connaissaient encore des taxes d'office, de la vérification des dettes des villes ; en première instance, des contestations entre fermiers généraux et contribuables

Comme intendants de police, ils étaient investis de l'administration en général. Ils veillaient à la promulgation et à l'exécution des édits royaux ; ils avaient le pouvoir de faire des règlements administratifs, ils exerçaient la tutelle administrative sur les communautés d'habitants ; autorisaient les fondations de couvents, d'écoles, de collèges, d'universités ; ils avaient la direction générale de l'assistance publique, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie. Ils étaient également investis de la direction de la grande voirie, procédaient aux adjudications de travaux publics, réglaient le service de la corvée royale.

Les intendants devaient encore s'occuper de la levée des

milices : déterminer les conditions du tirage au sort entre les roturiers et ils y faisaient procéder par leurs subdélégués. Les gouverneurs des provinces n'avaient plus conservé que le commandement en chef des troupes. Encore la compétence spéciale de l'intendant en matière de subsistances les obligeait-elle de se concerter avec lui.

Avec des pouvoirs aussi variés et aussi étendus, les intendants étaient maîtres absolus des provinces et tenaient en leurs mains leur sort heureux ou malheureux. A cet égard, lorsqu'ils étaient animés de sentiments généreux, ils pouvaient, comme Turgot dans le Limousin, faire beaucoup de bien. Mais, d'une manière générale, leur administration était très dure ; pendant la période, surtout, de la fin du règne de Louis XIV, pour faire faire aux dépenses des guerres continuelles, leur seule préoccupation était de lever des impôts de plus en plus ruineux et ils épuisèrent le pays. D'autre part, si, par leur administration éminemment centralisatrice, ils favorisèrent le développement de l'activité nationale, ils abusèrent, par contre, de leur autorité pour réduire l'indépendance des pouvoirs et des fonctionnaires locaux. Vers le début du XVIII^e siècle, leurs méfaits étaient tellement criants que Boulainvilliers, qui s'est élevé contre eux dans son *État de la France* a pu dire : « Parmi les misères de notre siècle, il n'en est point « qui mérite davantage la compassion de ceux qui viennent après nous que l'administration des intendances. « L'opposition que formèrent tous les peuples de la monarchie à cette nouveauté a été le dernier effort de la « liberté française. Le peuple ignorait ce que c'est qu'un

« intendant ; mais, comme il est toujours amateur de la
« nouveauté, il s'imagina que ce serait un protecteur pour
« lui contre l'autorité de la noblesse ; il a appris , par une
« expérience bien douloureuse, que ces nouveaux magis-
« trats devaient être les instruments de sa misère, que les
« vies, les biens, les familles, tout serait à leur disposi-
« tion ; maîtres des enfants jusqu'à les enrôler par force,
« maîtres des biens jusqu'à ôter la subsistance ; maîtres
« de la vie jusqu'à la prison, au gibet, à la roue. » Nous
verrons, dans la suite, en analysant le Mémoire de Necker
sur les Assemblées provinciales, bien d'autres critiques
sur les vices de l'administration des intendants.

III

Cette situation pénible des provinces caractérisée par l'amoindrissement des états, d'une part, et la tyrannie des intendants d'autre part, n'avait pas manqué d'émouvoir les partisans des réformes et, au cours du xviii^e siècle, de nombreux projets furent conçus pour y remédier.

Parmi leurs auteurs, les uns, Fénelon, Saint-Simon et l'entourage du duc de Bourgogne, proposaient tout simplement de transporter aux pays d'élections l'organisation des pays d'États, à laquelle on ferait subir quelques modifications. La France, d'après Fénelon, serait divisée en vingt provinces, dotées chacune d'États établis sur le modèle de ceux du Languedoc, dont la constitution libérale était très appréciée. Cette idée du rétablissement des

États provinciaux fut reprise par le marquis de Mirabeau qui publia, en 1750, un mémoire destiné à faire connaître le régime des pays d'États et à en montrer les avantages. D'autres, au contraire, comme Turgot et Le Trosne, voulaient introduire un nouveau mode d'administration provinciale, basé sur une réorganisation complète des municipalités (1).

Les municipalités des campagnes avaient pour organe l'assemblée des habitants soumis à la taille, trop nombreuse et composée de trop d'incapacités pour que ses délibérations fussent éclairées. De plus, elles étaient habituellement formées par les paroisses et constituaient une unité trop petite pour qu'il y ait une véritable vie municipale. Pour remédier au premier inconvénient, Turgot et Le Trosne proposaient que l'assemblée ne comprit plus tous les taillables, mais seulement les propriétaires, Le Trosne ajoutait les fermiers, ayant un revenu foncier de six cents livres. Toutefois, étant admis que le chiffre de six cents livres était nécessaire pour donner une voix, un propriétaire aurait autant de voix que son revenu contiendrait de fois six cents livres, et plusieurs propriétaires, ayant moins, pourraient se grouper pour atteindre ce taux et choisiraient l'un d'eux pour les représenter à l'assemblée.

D'accord sur la composition de l'assemblée des habitants, Turgot et Le Trosne ne l'étaient plus sur l'étendue de la municipalité. Négligeant l'inconvénient de leur

(1) M. Esmein à son cours 1903-1904.

petitesse, Turgot conservait les paroisses comme unités futures des municipalités ; il leur donnait, pour les administrer, trois magistrats élus par l'Assemblée générale : un syndic, ayant une autorité effective, un président de l'assemblée et un greffier, pour tenir les registres de la paroisse. Le Trosne préconisait, au contraire, l'établissement de grandes municipalités. Prenant la province comme unité administrative, il la décomposait en districts et chaque district devait être divisé en un certain nombre d'arrondissements, d'une étendue régulière, qui constitueraient les nouvelles municipalités : « On ne divisera pas, dit-il, le ressort de chaque conseil de « district par « paroisses, parce que la division des paroisses est faite « au hasard ; ni par le nombre de feux, parce que cette « division convient plutôt à une composition personnelle, « mais par une certaine étendue de territoire. Il faut « former des arrondissements qui se touchent carrément, « autant qu'il sera possible, et qui aient environ trois « mille toises sur chaque face. L'arrondissement prendra « le nom de la paroisse qui sera choisie pour le lieu de « la réunion de l'Assemblée générale (1) ». Cette grande municipalité devait avoir à sa tête un syndic et un comité permanents, nommés par l'Assemblée générale.

L'organisation municipale ainsi constituée allait servir de base pour la formation des Assemblées provinciales et de district. Turgot proposait une méthode très simple :

(1) Le Trosne, *Mémoire sur l'administration provinciale*, l. V, ch. 13, t. I, p. 576.

chaque assemblée de paroisse élirait un délégué à l'assemblée de district et chaque assemblée de district en élirait d'autres à l'assemblée provinciale. Le système de Le Trosne était plus compliqué. Il voulait créer à côté des assemblées, un conseil de district nommé par l'Assemblée de district et un conseil provincial nommé par l'Assemblée provinciale, chaque membre du conseil provincial correspondant à un district, et chaque membre du conseil de district correspondant à un arrondissement. Ces conseils auraient été des organes d'administration chargés d'exécuter les délibérations de l'assemblée de laquelle ils émanaient, et surtout de répartir et de recouvrer l'impôt foncier. Le but essentiel poursuivi par Le Trosne, celui en vue duquel il avait édifié tout son système était, en effet, de confier aux propriétaires terriens l'administration d'un impôt unique, qui porterait sur eux seuls.

Une remarque très importante s'impose après l'examen des plans de Turgot et de La Trosne. C'est que nulle part il n'y est fait mention de la division des personnes en trois ordres, question qui primait dans les États généraux et provinciaux. Les propriétaires devaient être appelés à faire partie de la nouvelle organisation, à raison du taux de leur revenu foncier et sans aucune considération de la classe à laquelle ils appartenaient. « Ces assemblées, « lisons-nous dans le Mémoire de Turgot, ne sont pas des « États. Ce n'est point comme membres d'un ordre, mais « comme citoyens propriétaires de revenus terriens, que « les gentilshommes et les ecclésiastiques feront partie des

« municipalités. » Cette conception répondait aux aspirations vers l'égalité civile, très puissamment développée par l'esprit philosophique, et surtout aux idées particulières de l'école physiocratique, à laquelle appartenaient Turgot et Le Trosne. Pour les physiocrates, seule la terre était productive de richesses, elle devait, par conséquent, supporter tout le poids de l'impôt ; quoi de plus naturel, dès lors, que les propriétaires fonciers, détenteurs de l'unique source de revenus, supportant seuls toutes les charges de la collectivité fussent aussi appelés seuls à diriger les intérêts de tous. A l'aristocratie de la naissance, ils avaient ainsi substitué l'aristocratie de la terre.

Cette question de la réforme de l'administration des provinces était une de celles qui passionnaient le plus l'opinion publique. Les académies de province la mettaient au concours. A l'un de ces concours, du reste, fut primé le Mémoire de Le Trosne, publié plus tard sous le titre de « l'Administration provinciale et la réforme de l'impôt », dans lequel est exposé son projet. La Cour des Aides, d'accord avec le désir général des esprits éclairés, dans ses fameuses remontrances de 1775, rédigées par Malesherbes, concluait en ces termes : « Le vœu unanime de la nation est d'obtenir des États généraux ou au moins des États provinciaux. » Turgot, pendant son passage au ministère essaya de faire adopter son projet sur les municipalités, mais le roi, effrayé sans doute par sa hardiesse n'en permit pas l'exécution.

IV

Necker, qui remplaça Turgot, était aussi convaincu que son prédécesseur de la nécessité de donner satisfaction à l'opinion publique en instituant des Assemblées provinciales. Mais, instruit par son échec, il comprit que pour mener à bien cette entreprise, il fallait commencer modestement, ne choquer aucune susceptibilité par des apparences révolutionnaires. Aussi respecta-t-il la traditionnelle distinction des trois ordres et il ne demanda au roi qu'un essai, dans une seule province, avant de généraliser la réforme dans tout le royaume. Dans cette mesure il trouva Louis XVI disposé à le suivre. Necker exposait son projet dans un Mémoire qu'il présenta au roi en 1778. Il paraît utile, pour bien connaître les idées qui l'ont dirigé, d'examiner ce Mémoire d'un peu près.

Il y faisait d'abord le tableau des abus dont était entachée l'administration des provinces, abus qui découlaient tous de la concentration à outrance des provinces entre les mains d'un seul homme, l'intendant : « Une multitude de plaintes, disait-il, se sont élevées de tous les temps
« contre la forme d'administration employée dans les
« provinces ; elles se renouvellent plus que jamais et l'on
« ne pourrait continuer à s'y montrer indifférent sans
« avoir peut-être de justes reproches à se faire. A peine,
« en effet, peut-on donner le nom d'administration à

« cette volonté arbitraire d'un seul homme qui, tantôt
« présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable,
« doit régir les parties les plus importantes de l'ordre
« public, et qui doit s'y trouver inhabile après ne s'être
« occupé toute sa vie que de requêtes en cassation ; qui,
« souvent, ne mesurant pas même la grandeur de la
« commission qui lui est confiée, ne considère sa place
« que comme un échelon à son ambition ; et si, comme
« il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en
« débutant qu'une généralité d'une médiocre étendue, il
« la voit comme un lieu de passage, et n'est point excité
« à préparer des établissements dont le succès ne lui sera
« point attribué et dont l'éclat ne paraîtra pas lui appar-
« tenir. Enfin, présumant toujours, et peut-être avec
« raison, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue
« ou des affections que par le travail et l'étude, ces
« commissaires sont impatients de venir à Paris, et
« laissent à leurs sociétaires et à leurs subdélégués le soin
« de les remplacer dans leur devoir public. » Ceux-ci,
dépendant uniquement de l'intendant, n'ayant jamais de
relation avec le ministre « ne peuvent acquérir aucun
« mérite direct auprès du gouvernement, aucune
« gloire qui leur soit propre. » Dès lors, confinés dans
leur place, ils se contentaient d'exécuter les ordres avec
la rigidité aveugle de gens sur lesquels ne pèse aucune
responsabilité. Loin de rendre plus supportable aux
administrés le fardeau du pouvoir unique, ils ne faisaient
qu'en répercuter le poids avec plus de lourdeur. Et tous
ces inconvénients, qui auraient été déjà bien sensibles en

des temps heureux, devenaient intolérables, pendant une époque de gêne, où les impôts s'accroissaient tous les jours ; ils en augmentaient la charge de toute l'injustice d'un arbitraire absolu.

Après avoir ainsi dressé le tableau des vices du système d'administration, Necker déclarait impossible son amélioration avec ses rouages actuels. Le ministre, en effet, sauf le cas de scandales retentissants, n'avait sur les provinces d'autres renseignements que ceux fournis par les intendants ; d'ailleurs lorsqu'une plainte ou une réclamation s'élevait contre eux, on la leur transmettait et ils pouvaient tout à loisir, travestir les faits pour se justifier ; de sorte qu'en fait, sur leur parole, on ne tenait généralement compte de la plainte que pour retourner une réprimande à son auteur. Les doléances des parlements étaient sans doute mieux écoutées, mais, encore qu'elles n'étaient pas toujours bien mesurées « ce
« remède est un inconvénient lui-même, puisqu'il
« habitue les sujets du roi à partager leur confiance, et à
« connaître une autre protection que l'amour et la justice
« de leur souverain. »

Comment donc, se demandait-il, s'y prendre pour supprimer les obstacles qui empêchent la bonne administration ; à qui s'adresser pour obtenir le remède nécessaire ? Est ce à un seul homme ? Sans doute un homme qui réunirait au génie la sagesse et la vertu pourrait faire régner la prospérité dans une province, car rien n'est plus efficace que le pouvoir dans une seule main. Mais combien rares sont ces hommes ; et surtout, ils ne se rencontrent

pas habituellement dans le milieu où l'on est obligé de prendre les intendants de province. Ceux-ci seraient du reste, très mal qualifiés pour ce rôle; en effet : « l'intendant le plus rempli de zèle et de connaissances est « bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne le « projet de son prédécesseur; dans l'espace de dix ou douze « ans on les voit aller de Limoges en Roussillon du Roussillon en Hainault, du Hainault en Lorraine et de Lorraine en Alsace; et à chaque variation ils perdent le fruit des « connaissances locales qu'ils peuvent avoir acquises. » De plus il y a des obstacles presque insurmontables pour un homme seul, ce sont tous ceux qui résultent de « la diversité, de l'étendue des impôts, de la bigarrure des formes « des usages, des privilèges et des prérogatives, » doublés encore par ce fait que, ne subissant aucun contrôle les intendants étaient constamment tentés de fermer les yeux devant les puissants et de pressurer davantage les petits pour atteindre le chiffre fixé.

Un corps d'administration serait beaucoup plus efficace en effet : « l'expérience et la théorie indiquent également « que ce n'est pas avec des hommes supérieurs, mais avec « le plus grand nombre de ceux qu'on connaît et qu'on a « connus, qu'il est juste de composer une administration « provinciale, et alors toute la préférence demeurera à « cette dernière. » Du reste, ajoutait-il un peu plus loin : « dans une assemblée composée des principaux propriétaires d'une province, la réunion des connaissances, la « succession des idées donnent à la médiocrité même une « consistance; le concours de l'intérêt général vient

« augmenter la somme des lumières, et la publicité des « délibérations force à l'honnêteté. » Necker comptait ainsi mettre fin, dans l'administration, au caprice et à l'arbitraire inséparables du pouvoir unique de l'intendant.

Pour fixer exactement les attributions de cette assemblée il faisait dans l'administration deux parts : la première comprenant ce qui tient uniquement à la police, à l'ordre public et à l'exécution des volontés royales devait rester aux intendants ; le reste, ce qui se rattache à l'administration pure : répartition et levée des impôts, travaux publics, encouragements à l'agriculture, l'industrie, le commerce, toutes opérations « soumises à une marche « plus lente et plus constante », serait du domaine de l'assemblée.

C'était en matière d'impôts surtout que Necker escomptait les services des assemblées ; elles devaient assurer le bonheur des peuples en allégeant les charges qui les accablaient. Et, pour cela, d'abord, elles feraient cesser toutes les vexations, la tyrannie des subdélégués, des officiers d'élections, des directeurs, receveurs et contrôleurs des vingtièmes, des commissaires et collecteurs des tailles, en un mot de tous les hommes de l'impôt. Ensuite, elles procureraient une meilleure répartition. Il leur serait, en effet, loisible, pour asseoir l'impôt, de tenir compte de la différence de besoins et d'intérêts des provinces et d'en varier la forme suivant la nature des ressources, les productions, le climat même de chaque pays ; toutes considérations dans lesquelles ne pouvaient entrer ni les ministres trop absorbés par leurs fonctions, ni leurs commis, trop

éloignés et par là même mal renseignés sur la situation de chaque province et aussi, il faut bien le dire, souvent trop peu soucieux du bien public. L'assemblée, donc, une fois le contingent total de la province fixé, cherchera à faire rentrer les impôts de la façon la moins préjudiciable pour les contribuables : « Ici la rareté excessive du numéraire peut obliger à commander la corvée en nature ; « ailleurs une multitude de circonstances invitent à la « convertir en contribution pécuniaire ; ici la gabelle est « supportable ; là des troupeaux, qui composent la fortune « des habitants, font de la cherté du sel un véritable fléau ; « ici, où tous les revenus sont en fonds de terre, l'on peut « confondre la capitation avec la taille ou les vingtièmes ; « ailleurs, de grandes richesses nobiliaires et l'inégalité « de leur distribution invitent à séparer ces divers impôts ; « ici l'impôt territorial peut être fixe et immuable ; « là tout est vignoble et tellement soumis à des révolutions que si l'impôt n'est pas un peu flexible il sera trop « rigoureux ; ici les impôts sur les consommations sont « préférables ; ailleurs le voisinage de l'étranger les rend « illusoires et difficiles à maintenir. »

Cette mobilité et cette élasticité dans l'établissement des impôts, permettrait certainement de les rendre moins pénibles à supporter.

Et pour que l'on ne puisse accuser la création des assemblées de diminuer les ressources financières, on n'aurait, disait Necker, qu'à fixer le montant des impôts au chiffre actuel. Quant aux augmentations futures, l'état malheureux des contribuables ne permettait pas de les

envisager comme une éventualité prochaine. Toutefois, avec une meilleure administration, la prospérité des provinces s'accroîtrait rapidement. Du reste le meilleur moyen, ajoutait-il, de rendre plus considérables les ressources du trésor consiste dans l'ordre et l'économie d'abord, et ensuite dans l'égalité proportionnelle des impôts.

Necker, les bases de son système posées, s'attachait ensuite à mettre à néant les objections que l'on pourrait soulever contre les Assemblées provinciales. Leurs attributions étendues en matière d'impôts, dira-t-on, diminueront l'autorité royale. Mais, c'est faire là une confusion, entre deux choses bien distinctes : le pouvoir d'imposer et la répartition des impôts. Le pouvoir d'imposer est essentiellement une prérogative royale. Aussi bien le roi ne l'aliénera pas au profit des assemblées. Ce qu'il leur confèrera c'est non pas le commandement, mais seulement l'exécution de ses ordres. Comme auparavant le chiffre de l'impôt sera fixé en toute souveraineté par l'autorité royale ; l'assemblée aura la charge d'en partager le montant entre les contribuables et d'en assurer la rentrée.

Peut-être craindra-t-on encore, ajoutait-il, que le peuple ne perdît au change par suite de la supériorité que ne manquera pas de prendre la noblesse dans une administration provinciale. Mais, qu'est-ce qui indique que cette prépondérance dût fatalement se produire ? Absolument rien. En tous cas il ne saurait être plus maltraité que dans l'administration actuelle des pays d'élections, où depuis longtemps on pare à tous les besoins en augmentant la

taille qui ne pèse que sur lui. Rien de plus facile, du reste, de prévenir cet inconvénient en donnant au tiers-état un nombre plus considérable de représentants ; puis, il ne faut pas oublier que rien dans les assemblées ne pourra se faire sans l'approbation du roi, qui saura bien empêcher cette atteinte à l'égalité. A cet égard, les intendants seront chargés de la surveillance de tous les actes d'administration.

Enfin, pour contenter les esprits timorés, on peut très bien ne créer cette institution que pour une durée assez courte, sauf à la confirmer ensuite pour un nouveau délai et ainsi de suite tant que le roi le jugera à propos. Il lui sera ainsi toujours loisible de la supprimer si elle ne répond plus à ce que l'on en attendait.

Toutes ces craintes sont vaines. Les assemblées augmenteront les garanties de liberté et de justice des particuliers sans, pour cela, porter atteinte à l'autorité royale ; bien plus, elles consacreront cette autorité même en permettant de supprimer tout prétexte aux parlements, de s'occuper des impôts. Plus de discussions, dès lors, avec eux en cette matière. Et ce serait excellent pour l'intérêt général, car les parlements étaient trop attachés à l'accroissement de certaines taxes, trop opposés aux droits qui frappent les citoyens pour faire preuve de toute l'impartialité désirable. Enfin, cela les rattachera « essentiellement aux honorables et tranquilles fonctions de la magistrature. » Malgré le peu de précision de Necker, on sent qu'il avait l'intention de se servir des assemblées comme arme décisive pour mettre

fin à la lutte, depuis si longtemps pendante, entre les parlements et la royauté.

Necker terminait son mémoire par une allusion aux circonstances actuelles et aux obstacles qu'elles paraissaient présenter. L'état de guerre où nous sommes, disait-il, n'est point favorable aux changements. A une époque où le gouvernement a des besoins extraordinaires, on serait porté à considérer la modification la meilleure comme une mesure fiscale et à la recevoir avec défiance. Mais cette crainte n'a pas sa raison puisqu'on s'en tient, comme chiffre des impositions, à celui existant déjà ; de plus : « ce regard du roi sur l'administration intérieure, au milieu de la guerre, manifesterait un calme favorable au crédit ; et je ne doute point, ajoutait-il, qu'un moyen d'encourager les provinces aux nouveaux efforts que la guerre rendra indispensables, ce serait de leur ouvrir l'espérance d'une administration plus conforme à leurs vœux. »

Enfin, dans une habile péroration il montrait à Louis XVI quel éclat la réalisation de cette réforme allait faire jaillir sur lui. On a connu des règnes illustrés par la guerre, la politique, les arts, la magnificence ; combien plus grand sera le titre de gloire d'un souverain ayant le souci du bonheur de son peuple et cherchant à l'assurer par de sages améliorations. Cette considération toute personnelle n'était certes pas inutile pour décider un monarque aussi peu énergique que Louis XVI. Les annotations qu'il inscrivit en marge du Mémoire témoignent de son irrésolution et de sa défiance. On y sent que malgré son vif désir d'accorder les réformes nécessaires, il lui peinait

de sortir de son inertie, et qu'il craignait, par un changement, si modique fût-il, d'aliéner quelque parcelle de cette puissance absolue dont l'édification avait coûté tant de peines à ses prédécesseurs.

V

Quoiqu'il en fût, grâce aux éloquentes démonstrations du Mémoire, et aussi, sans doute, le puissant crédit personnel du ministre aidant, Louis XVI, convaincu, rendit en son conseil, le 12 juillet 1778, un arrêt établissant une Assemblée provinciale dans le Berri. Cette province, l'une des plus pauvres du royaume avait été choisie tout exprès pour faire l'essai du nouveau mode d'administration. « L'état de langueur, où elle est depuis si longtemps, « était-il dit dans le préambule de l'arrêt, avec des moyens « naturels de prospérité, annonce plus particulièrement « le besoin qu'elle aurait d'un ressort plus actif ; et lors « même qu'un nouvel ordre d'administration éprouverait « les difficultés attachées à tous les commencements, la « situation de cette province et la perspective du bien « qu'on peut y faire aideraient à soutenir le courage et les « espérances »

On a parfois reproché à Necker cette institution d'une Assemblée provinciale dans une seule province et simplement à titre d'essai. C'était montrer bien peu de confiance dans son œuvre, a-t-on dit, que de laisser planer au-dessus

d'elle la menace de la destruction. Personne ne devait considérer comme sérieuse une réforme aussi conditionnelle et l'on devait fatalement s'en désintéresser. Mais ceux qui parlent ainsi oublient que Necker avait à vaincre les hésitations de Louis XVI. par qui, tout récemment, Turgot s'était vu refuser l'exécution d'un projet du même ordre. Il était moins difficile d'obtenir de lui un essai qu'un changement général. De plus le remplacement brusque du régime de tous les pays d'élections par un nouveau mode d'administration n'aurait pas manqué de causer dans les provinces un trouble peu propice à la réussite de la réforme. Mieux valait certes expérimenter l'Assemblée dans une seule province : cela permettait de la suivre à loisir et d'en corriger les imperfections. Du reste, le nouveau corps d'administration, se sentant le point de mire de tout le royaume, devrait avoir à cœur de fonctionner pour le mieux et il n'était pas douteux que son heureux exemple dût engager toutes les provinces à réclamer la faveur d'en être pourvues.

De fait, dès l'année 1779, l'Assemblée du Berri donnant déjà d'excellents résultats, Necker tenta un second essai dans le Dauphiné. Mais l'organisation de cette Assemblée rencontra des difficultés dès sa création. Le Dauphiné avait eu autrefois des États et il ne cessait d'en réclamer le rétablissement. Cette concession que lui faisait le roi en le dotant d'une Administration provinciale ne réussit qu'à accroître les revendications en faveur des États. Des discussions s'élevèrent sur la présidence, sur le lieu de réunion, sur les prétentions des anciens barons des États

et l'Assemblée provinciale fut ajournée. Necker ayant quitté le pouvoir sans que ces difficultés se fussent applanies, elle ne se réunit jamais.

Une troisième Assemblée provinciale fut établie par un arrêt du Conseil du 11 juillet 1779 dans la généralité de Montauban, désignée sous le nom de la Haute-Guienne.

Cette substitution du nom de la province à celui de la généralité, Berri pour généralité de Bourges, Haute-Guienne pour généralité de Montauban était faite à dessein pour effacer le souvenir d'administration despotique attaché aux généralités. Cette assemblée, comme celle du Berri, fonctionna régulièrement en donnant d'excellents résultats jusqu'à la fin de l'ancien régime.

L'établissement d'une quatrième Assemblée à Moulins fut enfin décidé le 19 mars 1781. Elle tint une séance d'ouverture; mais l'intendant de la généralité s'opposa absolument à ce qu'elle se réunît de nouveau et il y eut entre l'intendant et le ministre une lutte acharnée, qui fut, ainsi que nous le verrons plus loin, une des principales causes de la chute de Necker.

CHAPITRE II

Organisation et attributions des Assemblées provinciales

La composition et les attributions des Assemblées provinciales étaient fixées par l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778, établissant celle du Berri. Elle devait comprendre l'archevêque de Bourges, président et onze autres membres du clergé, douze gentilshommes propriétaires et vingt-quatre membres du tiers état, dont douze députés des villes et douze propriétaires des campagnes ; en tout quarante-huit. Les suffrages devaient se compter par tête. Le tiers état aurait ainsi à l'Assemblée une importance égale à celle des deux autres ordres puisque le nombre de ses membres était le double de celui de chacun d'eux. Le roi devait désigner lui-même les seize premiers membres, qui devaient nommer ensuite les trente-deux autres. L'Assemblée devait se réunir tous les deux ans et tenir une session d'un mois. Dans l'intervalle des sessions, un bureau d'administration, composé du président et de sept membres, assistés de deux procureurs-syndics et d'un secrétaire, devaient veiller à l'exécution de ses délibérations. L'Assemblée aurait surtout à s'occuper de la répartition et de la levée des impôts, de la construction et de l'entre-

tien des chemins publics et des établissements de charité. A noter dans la teneur de l'arrêt que, conformément aux propositions du Mémoire, l'Assemblée « durerait autant qu'il plairait à sa majesté ».

Les seize personnes désignées par le roi pour former le noyau de la première assemblée se réunirent à Bourges le 5 octobre 1778 sur la convocation du secrétaire d'État ayant le Berri dans son département. Elles étaient prises dans les trois ordres à raison de quatre pour le clergé, autant pour la noblesse et huit pour le tiers état; la vérification des pouvoirs ayant été opérée par une commission de quatre membres, elles présentèrent au roi une liste de trente-deux propriétaires pour compléter l'assemblée. Le roi les ayant agréés, l'assemblée, définitivement constituée, commença tout de suite la confection d'un règlement sur les bases de l'arrêt du 12 juillet. Cet arrêt n'avait, en effet, posé que les grandes lignes et laissé à l'assemblée une très large initiative pour les détails de l'organisation. Le règlement, élaboré par une commission spéciale, choisie par l'Assemblée provinciale, comprenait quatre chapitres : le premier traitait de la nomination des membres, le second des délibérations, le troisième des officiers d'administration et le quatrième de la commission intermédiaire.

I

L'Assemblée s'occupa d'abord de déterminer comment elle se renouvellerait. Cette discussion du début est parti-

culièrement intéressante (1) ; elle témoigne des excellentes intentions qui animaient les nouveaux administrateurs et de leur souci que le recrutement de l'assemblée se fit parmi les plus qualifiés ; ils s'attachaient notamment à ce que le tiers état, « cette classe la plus indéfendue, pour
« qui l'exercice de la liberté est le plus précieux, qui a le
« plus besoin d'avoir des représentants revêtus de sa confiance », fût représenté en toute indépendance.

Quatre méthodes furent proposées.

Et d'abord, l'administration se régénérerait-elle par elle-même, en remplaçant par voie d'élection, à la fin de chaque session, un certain nombre de députés sortants d'exercice ? C'était, disait le rapporteur, une méthode très simple et très facile, mais peu propre à concilier à l'assemblée l'affection des peuples ; elle ne flatte pas, en effet, le citoyen par l'opinion d'un concours quelconque à la manutention publique. Sans doute, on éviterait ainsi la fermentation qui accompagne les élections ; mais ne serait-il pas plus fâcheux de voir des administrateurs, nommés par le roi, se reproduisant eux-mêmes, représenter une province sans avoir reçu d'elle aucun mandat ; cela eut été, à la rigueur, compréhensible si le premier noyau de l'assemblée était sorti de l'élection. Enfin, une administration qui se régénère par elle-même pourrait être tentée de se rendre inamovible, ce qui est bien la situation la plus favorable au sommeil et à l'inertie.

Suivant une seconde méthode, la province serait divisée

(1) Procès-verbaux, 17 novembre 1778.

en douze arrondissements qui enverraient chacun un député ecclésiastique, un député gentilhomme et deux députés du tiers état à l'Assemblée provinciale; les trois ordres se réuniraient dans chaque arrondissement pour la désignation des quatre députés. Le rapporteur condamnait ce système, contraire, disait-il, au droit sacré qu'a chaque ordre de choisir ses députés lui-même. On ne pourrait, du reste, en pratique, en attendre que de très mauvais résultats : faire concourir la noblesse à l'élection des députés du tiers, ce serait lui permettre d'abuser de son influence pour assurer la nomination de personnes à sa dévotion ; nuire, par conséquent, aux intérêts de l'ordre le moins favorisé. D'autre part, ce serait méconnaître les prérogatives et les distinctions du clergé et de la noblesse que de permettre au tiers état d'intervenir dans la désignation de leurs représentants. Cette ingérence vexatoire éloignerait les ordres privilégiés des affaires publiques. Sans doute, à l'assemblée les députés des trois ordres délibéreront en commun ; mais les questions de caste et de personnes ne seront plus en jeu ; il ne s'agira plus que d'administrer, d'obtenir la meilleure satisfaction des intérêts de tous.

D'après la seconde comme d'après la première méthode, c'était la confusion des trois ordres dans un collège électoral unique. La troisième, au contraire, comportait l'élection par chaque ordre de ses députés particuliers. La province serait divisée en vingt-quatre arrondissements qui auront chacun à l'Assemblée provinciale un député du tiers état, choisi par le tiers état seul. Ces vingt-quatre arrondissements se réuniront de deux en deux pour

députer à l'Assemblée provinciale un gentilhomme choisi par la noblesse. Il en sera de même pour le clergé, à moins qu'on ne préfère attribuer au synode provincial la nomination des députés ecclésiastiques, ou réunir toutes les classes d'éligibles dans un seul lieu pour procéder aux élections. Le rapporteur énumérait en des termes enthousiastes les avantages que retirerait le tiers état de cette façon de procéder : « Intimement lié, disait-il, au « succès des opérations de l'assemblée, parce qu'il n'attend « sa prospérité particulière que de la prospérité de la « province entière, il fera tôt ou tard le nerf et la force « de l'assemblée ; dépositaire presque unique des lumières « locales, instruit des secrets de la nature du sol, qu'il « étudie sans relâche, il fera connaître les maux et les « remèdes, les besoins et les ressources. Flatté de son « influence sur l'administration publique à laquelle il a « tant d'intérêt, il entreprendra les plus grandes choses « par amour pour son roi et pour sa patrie, s'il peut « joindre, à l'honneur de les servir, celui d'être appelé « par le choix le plus libre de ses commettants (1) ».

Plusieurs questions, d'une solution délicate, étaient soulevées au sujet de la représentation de la noblesse : quelle noblesse devrait participer aux élections ? demanderait-on à chacun les preuves de son titre ? serait-on aussi exigeant pour les réunions d'arrondissement que pour l'entrée à l'Assemblée provinciale ? Ensuite, dans certaines régions où l'influence d'un seul seigneur s'exerce sur des

(1) Pr.-verb., p. 43.

terres très étendues, n'y aura-t-il pas lieu de craindre que la voix de la noblesse pauvre, vivant dans son enclave, ne fût étouffée? La haute noblesse, qui habite hors de ses terres, attachée par ses devoirs à la Cour, aux armées, faudra-t-il, bien qu'elle soit intéressée au plus haut degré à l'administration de la province, l'exclure parce qu'elle ne pourra se trouver à l'élection des députés? Peut-être, aussi, serait on tenté d'attribuer à douze terres le droit de représenter la noblesse, comme cela se pratiquait au Languedoc.

Dans son embarras, et pour éviter d'y répondre, le rapporteur tournait la difficulté en présentant une quatrième méthode d'après laquelle, tout en maintenant l'élection pour le tiers état, on dresserait, pour le clergé et la noblesse, une liste donnant droit d'entrer successivement à l'Assemblée provinciale. On se baserait, pour former cette liste, à la fois, sur la qualité des personnes et l'importance de leurs biens, comme aux états de Bourgogne. Les curés seraient exclus de la représentation du clergé, à cause de leur intérêt insuffisant à l'administration territoriale, et pour éviter que leurs fonctions spirituelles ne viennent à souffrir, par suite de leur éloignement des paroisses pendant les sessions.

Aucune de ces méthodes ne fut adoptée intégralement (1).

Pour le clergé et la noblesse, on décida que leurs représentants, sauf l'archevêque auquel sa dignité donnait droit

(1) Proc.-verbaux, séance du 19 novembre 1778.

de siéger, lors du renouvellement, seraient élus par l'Assemblée provinciale elle-même. Pour le tiers on choisit le système d'élection présenté par le rapporteur dans la troisième méthode. Dans chacun des vingt-quatre arrondissements, dont serait composée la province, les délégués des villes et des campagnes se réuniraient au chef-lieu pour élire un député à l'Assemblée provinciale. A cette réunion les villes seraient représentées, suivant leur importance, par leurs maires et échevins ou bien par leurs deux premiers officiers municipaux. Les campagnes y enverraient des délégués représentant chacun un groupe de cinq paroisses. Ces délégués seraient désignés par les syndics des paroisses de chaque groupe, réunis dans l'étude d'un notaire ; ils devraient satisfaire à certaines exigences : posséder des biens-fonds dans l'une des paroisses, vivre avec aisance, séjourner dans l'arrondissement. Leurs pouvoirs dureraient six années. Pour éviter toute compétition entre les délégués d'arrondissement, et pour assurer à leur vote une entière impartialité, leur qualité était déclarée incompatible avec celle de député à l'Assemblée provinciale.

Le bureau du règlement avait étudié, le rapport en fait foi, la façon de procéder à la nomination des députés aux différents États provinciaux et s'en était inspiré pour l'élaboration des méthodes qu'il proposait. Il était, en effet, tout naturel de chercher à se servir de moyens expérimentés par une pratique de plusieurs siècles, en les adaptant aux nécessités actuelles. Aussi nous paraît-il intéressant de jeter un rapide coup d'œil sur la nomination des députés

aux États provinciaux afin d'apprécier exactement la portée de la réforme à ce point de vue.

Le clergé et la noblesse étaient habituellement représentés aux États provinciaux, le premier par les évêques et les abbés qui en faisaient partie de droit, et par quelques députés des chapitres, le second ordre par les nobles d'extraction possédant fief ; cela se pratiquait ainsi notamment en Provence et en Artois. Parfois, cependant, le droit de siéger était concentré en très peu de mains ; ainsi, en Languedoc seuls en étaient investis : pour le clergé, le corps des évêques, au nombre de vingt-trois ; pour la noblesse, vingt-trois barons, pourvus, pour cette raison, du titre de barons d'États. Ce titre était attaché à une terre et pouvait, avec l'autorisation royale faire l'objet d'une vente, d'une constitution de dot, d'un legs ; il passait aux héritiers et était évalué à un certain prix dans les partages de famille. Dans le Béarn, la concentration était encore plus complète, les deux ordres privilégiés n'en formant qu'un ; le clergé n'y était représenté que par deux évêques et trois abbés ; les douze anciens barons de Béarn et les possesseurs de terres nobles qui étaient seigneurs de paroisses, complétaient cet ordre unique.

En Bretagne, au contraire, le droit d'entrée aux États, surtout pour la noblesse, était très dispersé. Le clergé était représenté par les évêques, les abbés, les prieurs de monastères, les députés des chapitres, en tout soixante-dix membres environ, nombre qui n'avait rien d'énorme pour une aussi grande province. Mais tous les nobles pouvaient siéger aux États provinciaux. A l'origine il fallait

bien, au titre de noblesse unir la propriété d'une terre féodale. Plus tard, à la suite d'événements historiques (1), les nobles même non possesseurs des fiefs furent admis, et, à la fin de l'Ancien régime, la seule condition à remplir pour être député de la noblesse aux États de la province consistait à justifier de cent ans de noblesse et à être âgé de plus de vingt-cinq ans. Aussi à cette époque, le second ordre comprenait-il treize cent cinquante représentants.

Le tiers état était représenté aux États provinciaux tantôt par les maires et échevins des villes, tantôt par des députés élus spécialement à cet effet ; le plus souvent même les deux éléments se trouvaient réunis ; maires et échevins des villes, députés élus par les campagnes concouraient à former le troisième ordre. Ainsi, aux États de Languedoc, le tiers, composé d'abord de maires et consuls des principales villes, s'augmenta de soixante huit députés élus parmi les propriétaires. Dans le Béarn la représentation du tiers était constituée par les maires et jurats de quarante deux villes ou communautés ; en Bourgogne par les maires et échevins de vingt-six villes et les députés des comtés d'Auxerre, Busonne, Mâcon, du Charolais ; en Artois par

(1) Laferrière. « Pendant les troubles de la Ligue, les États se divisèrent entre la cause royale et la cause des Ligueurs, représentés par le duc de Mercœur. Il y eut deux Assemblées, l'une siégeait à Rennes pour le roi, l'autre à Nantes pour le duc. Le duc de Mercœur appela tous les nobles, même sans titre de seigneurie, à grossir l'ordre de la noblesse dans les États particuliers de Nantes. L'exemple fut suivi dans les États de Rennes. Après la pacification, tous ceux qui avaient figuré dans les Assemblées pendant les troubles restèrent membres des États provinciaux »

les douze échevins d'Arras et un ou plusieurs députés de chaque échevinage des neuf autres villes. En Bretagne les quarante-trois villes éalisaient quarante-huit députés, en Provence les villes et les districts envoyaient aux États cinquante membres du tiers.

La nouvelle assemblée devait essentiellement, pour réussir, concilier les anciennes prérogatives des deux premiers ordres avec la nécessité de donner satisfaction à l'opinion publique par un mode d'élection très large pour le tiers état. Nous avons vu de quelle façon elle avait résolu ce problème.

Pour les ordres privilégiés, la nomination de leurs membres par l'Assemblée provinciale n'avait rien d'attentatoire à leur dignité ; le tiers concourait, il est vrai, à les élire ; mais, avant tout, ce qui les désignait aux suffrages c'était, les nobles leur naissance, les clerc leur qualité ; on était obligé de les choisir dans un cercle restreint ; par la même, les membres sortants n'étant pas immédiatement rééligibles, il devait forcément se produire une sorte de roulement. Qu'on le veuille ou non, tous ou presque tous les membres du clergé et de la noblesse répondant aux conditions voulues pour faire partie de l'assemblée seraient appelés à y siéger. Le clergé et la noblesse ayant des intérêts différents de ceux du tiers et parfois même contraires aux siens, il eut été, néanmoins, plus logique de ne faire tenir les pouvoirs des représentants de chaque ordre que de cet ordre.

Les motifs qui pouvaient faire accepter le remplacement des membres sortants des deux premiers ordres par

l'assemblée elle-même n'existaient par pour le tiers. Cet ordre, de beaucoup le plus nombreux, étant disséminé dans toute la province, de toute évidence, pour que ses représentants fussent conscients de ses intérêts et investis de sa confiance, il fallait qu'ils sortissent de l'élection. Et, surtout, il fallait qu'il y procédât seul, car toute participation du clergé et de la noblesse en cette matière ne réussirait qu'à rendre les députés suspects aux populations. Mais comment composer le collège électoral? Admettre au vote tous les propriétaires, personne n'y songea; les constitutions élaborées aux périodes les plus troublées de la Révolution n'allèrent pas jusqu'à un suffrage aussi étendu, à plus forte raison ne pouvait-il en être question à l'époque où se place l'institution des Assemblées provinciales. L'élection à plusieurs degrés pratiquée dans certains pays d'États parut plus facile et tout aussi propre à assurer au tiers une représentation exacte. Cela eut été parfait, sans doute, à l'origine, quand les officiers municipaux étaient élus par l'assemblée des habitants; mais, depuis longtemps il n'en était plus ainsi et les fonctions de maires et de syndics étaient généralement érigées en offices vénaux et perpétuels. Des maires non élus par le tiers état étaient donc mal qualifiés pour donner à ce même tiers état une représentation fidèle. Cela avait, cependant, une importance moins grande pour un corps d'administration que s'il se fût agi d'une assemblée politique; il était, du reste, impossible d'aller plus loin dans la voie de l'élection et, de plus, la royauté prenant elle-même la tête du mouvement réformateur en faveur du tiers état l'es-

sentiel était que les députés de cet ordre fussent capables et remplis de bonne volonté pour l'exécution de ses des-seins (1).

II

Afin de sauvegarder les intérêts du tiers état et lui assurer une représentation indépendante, l'assemblée décidait de faire nommer ses députés par un collège électoral où ni le clergé, ni la noblesse n'avaient accès. Dans un but analogue et pour que son avis eût un réel effet dans les délibérations, l'arrêt du conseil du 12 juillet 1778 avait déclaré que ses membres à l'assemblée seraient aussi nombreux que ceux du clergé et de la noblesse réunis. Il pourrait, de cette façon, contrebalancer, à lui seul, l'influence des privilégiés. Ainsi, l'Assemblée provinciale du Berri comprenait quarante-huit membres dont douze du clergé, douze de la noblesse et vingt-quatre du tiers état ; celle de Haute-Guiane cinquante-deux dont dix du premier ordre, seize du second et vingt-six du troisième. Ce doublement du tiers se retrouvait dans toutes les commissions de l'Assemblée provinciale. La commission spéciale pour la vérification des pouvoirs de la noblesse « sera » composée de deux ecclésiastiques, deux gentilshommes

(1) A l'époque du premier renouvellement le roi maintint les membres en fonctions ; de sorte que le mode de recrutement adopté par l'Assemblée du Berri ne fut pas mis en vigueur.

« et quatre membres du tiers état » (art. 5). De même pour les bureaux. « M. le Président proposera à l'assemblée les députés qu'il croira le plus convenable d'attacher aux différents bureaux, en suivant, autant que faire se pourra, les propositions établies entre les trois ordres de l'assemblée » (art. 2). La commission intermédiaire comprenait l'archevêque, président et un autre membre du clergé, deux gentilshommes et quatre membres du tiers. Cette double représentation du tiers état produisait son effet dans les délibérations au moyen du vote par tête. Tous les députés, à quelque ordre qu'ils appartenissent, opinèrent ensemble et les décisions étaient prises à la majorité des voix. Les ordres étaient, en quelque sorte, confondus, il n'y avait plus à l'assemblée que les membres d'un seul corps, concourant d'une manière égale à son fonctionnement. Du reste, pour permettre à chacun d'exprimer librement son opinion, les avis étaient pris en croisant les ordres, de telle sorte que le vote d'un membre du clergé était suivi de celui d'un gentilhomme et de ceux de deux députés du tiers état, et ainsi de suite.

Dans les États provinciaux on employait tantôt le vote par tête, tantôt le vote par ordre ; dans certains, même, les deux systèmes étaient usités, suivant les circonstances. Ainsi, en Bretagne, les ordres votèrent en chambres séparées ; mais, pour les délibérations concernant l'intérêt général de la province, on pouvait toujours demander la réunion des ordres et le vote par tête ; la noblesse, dont le nombre l'emportait de beaucoup sur le reste de l'assemblée, ne s'en faisait pas faute. En Provence, le vote par

ordres prévalait. Il est clair que, lorsque les délibérations étaient prises par chambres séparées, comme il fallait l'accord de deux ordres pour obtenir une décision, le tiers état, dont les intérêts n'étaient généralement pas les mêmes que ceux des deux premiers ordres, leur était entièrement subordonné. Il existait, cependant, une exception curieuse en Artois ; depuis une ordonnance de Charles-Quint, de 1526, le tiers état n'était obligé que par son consentement formel, l'accord des deux ordres privilégiés ne suffisait pas pour l'acquisition du vote. Toute proposition, pour être adoptée, devait donc recueillir l'assentiment unanime, ou tout au moins l'accord de l'un des premiers ordres et du tiers état. De sorte qu'au rebours de ce qui se passait en Bretagne, où la noblesse pouvait tout, par suite de l'union constante du premier et du dernier ordre, « la noblesse, réduite à l'isolement dans l'Assemblée provinciale, se trouvait presque sans force pour faire prévaloir ses vues particulières ou ses privilèges (1). » Le vote par tête n'était d'ailleurs pas toujours une sauvegarde suffisante pour le tiers état ; nous l'avons vu pour les états de Bretagne, de même à ceux de Bourgogne, ses soixante-douze membres étaient noyés dans une assemblée de quatre cents députés. Dans une seule province le vote par tête était accompagné du doublement du tiers et produisait son véritable effet : c'était en Languedoc. Les états du Languedoc, dont la constitution libérale fut souvent citée comme exemple pendant que l'on organisait les Assemblées

(1) Laferrière.

provinciales, étaient composés de cent douze membres dont soixante-huit du tiers état, c'est-à-dire plus de la moitié. Cet ordre, plus nombreux que les deux autres réunis, était ainsi assuré de la prépondérance.

La double représentation du tiers et le mélange des ordres lors du vote donnèrent lieu à des reproches opposés. Les partisans exclusifs de l'Ancien Régime blâmèrent cette innovation comme contraire à la constitution du royaume ; en sens inverse les esprits avancés se plaignaient de ce que l'on avait conservé les ordres et accordé aux privilégiés un nombre aussi considérable de représentants. Necker, cependant, en maintenant sa réforme dans un juste milieu semblait ne devoir mécontenter ni les uns ni les autres. Pour la faire accepter au roi, il ne pouvait méconnaître une distinction aussi profondément marquée dans la nation que celle des trois ordres. D'autre part « les assemblées provinciales devant représenter
« avant tout la propriété, il était assez naturel que les
« différentes classes de propriétaires y parussent dans la
« même proportion que sur le sol, c'est-à-dire, déduction
« faite des domaines de l'État et des communes, le clergé
« pour un quart, la noblesse pour un quart, et le tiers état,
« qui comprenait la bourgeoisie et le peuple, pour la
« moitié (1). » Comme, dans l'idée de Necker, c'était surtout leur situation de propriétaires qui les appelait à faire partie de l'assemblée, rien de plus juste de faire

(1) Léonce de Lavergne, *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI*, p. 19.

voter les députés tous ensemble et de donner au suffrage de chacun une valeur égale. Contrairement aux États provinciaux qui, à part ceux du Languedoc, avaient une constitution aristocratique, les assemblées provinciales devaient avoir une organisation, non pas démocratique, ce terme ne correspondait à aucune idée dans l'ancien régime, mais égalitaire : des propriétaires élus en considération de cette qualité seule, délibérant en commun, et votant sans égard à leur classification sociale, quoi, en effet de plus conforme à l'égalité. Étant donné cette conception de Necker, on peut s'étonner que le vote par tête ait été si pénible à arracher au même roi, assisté du même ministre, lors de réunion des États généraux de 1789. Il est vrai qu'il s'agissait là non plus d'une assemblée de propriétaires chargés d'attributions purement administratives, mais d'un corps politique, d'une réunion de législateurs et la royauté, débordée par le courant de l'opinion politique, se raccrochait à toutes les branches pour conserver sa puissance absolue.

III

L'Assemblée provinciale du Berri était présidée par l'archevêque de Bourges, qui en était membre de droit ; il en fut plus tard de même pour celle de Haute-Guienne, qui avait comme président l'évêque de Montauban. Cette prérogative accordée au clergé était traditionnelle, et on la retrouve dans la plupart des États provinciaux, notam-

ment en Bretagne, en Artois, dans le Languedoc. On reconnaissait ainsi la suprématie du pouvoir spirituel sur le pouvoir temporel. Necker, qui était protestant, par là même un peu suspect au clergé, dans la crainte de s'aliéner son concours, eut garde de lui maintenir ce privilège dans la première Assemblée provinciale. Pour donner satisfaction au parti philosophique, il supprima, plus tard, cette faveur dans l'édit de création de l'assemblée du Dauphiné, en même temps qu'il diminuait le nombre des membres du clergé (1).

IV

Les attributions des Assemblées provinciales s'étendaient sur tout ce qui intéressait la vie de la province. Elles étaient tout à fait générales et leur caractère essentiel consistait à être purement administratives. Il est bon de noter, de suite, que les assemblées ne pouvaient prendre, par elles-mêmes, aucune décision définitive ; leurs délibérations n'étaient exécutées qu'après l'approbation royale. Ce contrôle continu avait paru nécessaire, au début du moins, afin que le roi, qui n'avait institué les Assemblées provinciales qu'à titre d'essai, pût, à son gré, diriger leur orientation.

C'était en matière de finances que s'exerçaient les plus

(1) L'Assemblée du Dauphiné devait comprendre 12 membres du clergé, 18 de la noblesse et 30 du tiers état.

importantes de leurs attributions. Elles n'avaient pas, comme les États provinciaux à voter les impôts ; seules la répartition et la levée leur incombait. Mais, dans cet ordre d'idées, leur rôle était prépondérant ; une fois le chiffre total des impôts de la province fixé par le conseil du roi, elles avaient toute latitude pour établir et modifier les bases de la répartition ; elles ne s'en firent, du reste, pas faute, ainsi que nous le verrons en examinant leurs réformes particulières sur ce point. Il en était de même pour la levée des impôts, dont elles s'attachèrent à supprimer les abus. Toujours sous la même condition d'approbation royale, elles pouvaient émettre des emprunts pour subvenir aux besoins de la province ; c'est ainsi que l'assemblée de Haute-Guienne vota un emprunt de trois millions, destiné à l'entretien et à la construction des routes.

Les Assemblées provinciales étaient aussi investies du contentieux des impôts, exercé auparavant par les bureaux d'élections et les intendants. Ce changement provoqua même des plaintes de la Cour des Aides de Bourges, à laquelle il fut répondu que l'administration nouvelle remplaçait l'intendant dans ses attributions financières et, par conséquent lui succédait pour le contentieux. De plus, ce nouvel état de choses devait procurer aux contribuables de notables avantages que le ministre ne manquait pas de faire ressortir : les réclamations seraient jugées sans frais par la Commission intermédiaire, tandis qu'avec les dépenses de la procédure ordinaire les pauvres étaient en tout état de cause écrasés, les procès coûtant

dix fois plus que l'on ne pouvait espérer de diminution.

Les assemblées devaient également diriger, sous la surveillance du gouvernement, tous les travaux publics exécutés sur le territoire de la province, qu'ils fussent d'intérêt local ou même d'intérêt général. Nous verrons de quelle étendue étaient leurs pouvoirs en cette matière, en examinant leur réforme de la corvée.

Elles s'intéressaient aussi au développement de l'agriculture, de l'industrie et du commerce locaux et elles prenaient toutes sortes de mesures pour les rendre prospères : amélioration des prairies, assainissement des marais, perfectionnement des espèces des bêtes ovines et de la race chevaline, suppression de la vaine pâture, pour l'agriculture ; pour favoriser l'industrie, elles voulaient procurer du crédit aux fabricants peu aisés, supprimer les réglementations oppressives ; pour assurer l'extension du commerce, elles décidaient la formation de sociétés entre les commerçants, celle du Berri élaborait un projet de navigation qui permettrait au commerce de la province d'étendre ses débouchés dans toute la France.

Les assemblées étaient, en outre, chargées de la direction des ateliers de charité, destinés à fournir du travail sur les routes, aux indigents et aux ouvriers en chômage. A l'aide de la somme accordée tous les ans, à cet effet, par le roi, elles en établissaient un certain nombre, les répartissaient dans leur province, et surveillaient leur fonctionnement.

La sollicitude des assemblées pour leurs administrés ne se bornait pas au côté matériel ; c'est ainsi que celle de

Haute-Guienne fonda une école d'ingénieurs, un cours d'accouchement, créa une chaire de mathématiques. En somme, elles étaient chargées de l'administration entière de la province et elles avaient, de plus, la faculté de présenter au roi, toutes les fois qu'elles le jugeaient utiles des vœux et des doléances sur les affaires du pays.

V

L'assemblée ne devant se réunir que tous les deux ans, elle était remplacée, dans l'intervalle des sessions, par une commission nommée par elle parmi ses membres. Cette commission intermédiaire était composée de huit députés dont deux de chacun des premiers ordres et quatre du tiers-état. Elle avait pour mission d'exécuter les délibérations de l'assemblée, de surveiller la confection et l'entretien des travaux publics, en un mot, elle administrait à la place de l'assemblée et, en quelque sorte la prolongeait d'une session à l'autre. Ces commissions intermédiaires firent souvent preuve d'un grand esprit d'initiative et c'est d'elles que vinrent plusieurs des excellentes réformes attribuées aux assemblées.

Cette institution avait, elle aussi, été empruntée aux États provinciaux, chez lesquels la commission intermédiaire existait sous des formes diverses et avec des attributions assez mal définies. Dans le Languedoc c'était la commission des travaux publics qui pourvoyait à l'admi-

nistration dans l'intervalle des sessions. En Bretagne il y avait une commission intermédiaire chargée de répartir les impôts et, en outre, préposée à la surveillance des règlements et à la défense des franchises de la province. Elle comprenait 90 membres des trois ordres, distribués en nombre égal dans neuf bureaux. De même dans le Béarn, en Provence, où une commission intermédiaire composée des principaux représentants municipaux, appelés Procureurs élus des villes, répartissait les impôts et veillait à l'exécution des mesures prescrites par les États. Cette dernière présentait cette particularité que, lorsque Richelieu eut suspendu indéfiniment les États de Provence elle continua de subsister et exerça dans la suite une partie des attributions des États.

La commission intermédiaire correspondait directement avec les ministres et l'on peut se demander, avec cette assemblée délibérante et sa commission exécutive, quelle place occupait encore l'intendant dans l'administration de la province. Son rôle était certainement beaucoup amoindri et il faut bien reconnaître qu'au début surtout, avec la faveur dont jouirent les nouvelles administrations, il fut complètement effacé. Mais, si ses fonctions administratives lui étaient enlevées, il conservait néanmoins son droit de police et de contrôle, ce qui suffisait à rendre son maintien utile.

CHAPITRE TROISIÈME

Réformes des Assemblées provinciales

La création des Assemblées provinciales avait apporté dans l'organisation administrative de l'ancien régime des changements considérables. Avec elles disparaissait le pouvoir arbitraire des intendants ; le recrutement de leurs députés était garant d'une bonne administration. Dans le mouvement réformateur du xviii^e siècle, elles sont certainement l'évènement le plus important, la réforme la plus complète et la mieux réussie. Mais, pour déterminer exactement la portée réformatrice des assemblées, il ne suffit pas de constater ce qu'elles étaient, par rapport à ce qui existait antérieurement ; il faut aussi étudier, parmi leurs travaux, les nombreuses et notables améliorations qu'elles ont apportées dans l'administration de provinces. Établies en manière de réforme, elles ont, à leur tour pratiqué des réformes dans toutes les branches de leurs attributions.

I

Leurs efforts se portèrent d'abord sur les impôts directs ; elles cherchèrent à en améliorer la répartition, à rendre leur levée plus douce et moins coûteuse, et à réduire la rigueur des poursuites contre les contribuables en retard. Ces impôts pouvaient se ramener à trois ; la taille, la capitation et les vingtièmes.

La taille était un impôt de répartition ; son chiffre total était fixé par le roi et réparti ensuite entre les généralités, les élections, les communautés et, enfin, les habitants. Elle se présentait sous deux formes, la taille personnelle impôt sur le revenu considéré dans son ensemble ; chaque contribuable était taxé suivant ses facultés, c'est-à-dire d'après son revenu quelqu'en fut la source ; c'était la plus répandue. La taille réelle était un impôt foncier, portant sur le revenu seul des immeubles, la qualité des terres seule était envisagée. Le taille ne se levait que dans les pays d'Élections. Seuls les roturiers y étaient astreints, le clergé, les nobles et nombre de privilégiés en étaient exempts. Le fardeau de la taille déjà très lourd s'aggravait chaque jour par suite de l'accroissement constant des exemptions. La classe des nobles et des privilégiés, en effet, s'augmentait, constamment, de nouveaux membres ; il y avait environ 4.000 charges qui ne présentaient guère d'autre utilité que de conférer la noblesse et l'immunité d'impôt ; ces charges s'acquéraient à prix d'argent, aussi est-ce à juste

titre que Dupont de Némours, rédacteur des cahiers du tiers état de son bailliage pouvait dire : « On aura de la peine
« à croire qu'il ait suffi d'être riche pour devenir noble
« et de devenir noble pour cesser de payer ; de sorte qu'il
« n'y a qu'un moyen d'échapper à l'imposition, c'est de
« faire fortune ». (16 mars 1789). « Le nombre des acqué-
« reurs de charges et conséquemment de familles anoblies
« se double au moins dans l'espace de vingt ans » disait en
1788 le conseiller d'État Moreau de Beaumont dans ses Mémoires sur les impositions.

Outre le clergé, la noblesse et ceux qui s'étaient anoblis en achetant des charges, la classe des privilégiés comprenait également plus de 40.000 fonctionnaires que l'acquisition de leurs offices exonérait complètement ou partiellement de la taille. Parfois un édit venait en diminuer le nombre « afin de soulager les habitants des campagnes (1) » mais bientôt les besoins du trésor faisaient créer de nouveaux offices. En dehors des privilégiés il y avait encore un certain nombre de personnes qu'à cause de leur situation ou de leur influence on n'osait pas inscrire sur le rôle des tailles, c'est ainsi que les employés des fermes générales en furent longtemps exonérés pour leurs propriétés.

Le rôle des taillables se trouvait accru de tout ce que ne payaient pas les privilégiés. De plus, la taille étant un impôt de répartition et non de quotité, lorsque les besoins du trésor devenaient plus pressants, on augmentait son chiffre sans s'inquiéter de l'état des contribuables. Et ce procédé

(1) Arrêt de juillet 1766.

commode pour accroître les ressources était d'autant plus facile à employer que les parlements, si jaloux habituellement de leurs prérogatives, n'avaient jamais, en cette manière, sans doute parce qu'ils n'étaient pas touchés, revendiqué aucun droit de contrôle. La progression d'année en année de la taille était devenue tellement effrayante que, pour la limiter, une déclaration de 1768 en fixa définitivement le chiffre pour le présent et pour l'avenir. Mais, à côté du premier brevet de la taille, ainsi fixé, il s'en trouvait un second, composé des accessoires, qui continuait à pouvoir s'enfler indéfiniment, et, en fait, cette mesure ne produisit aucun changement.

La capitation était un impôt personnel « qui, à l'origine distribué en vingt-deux classes, devait peser sur tous à proportion de leurs fortunes ; on sait que, dès l'abord, le clergé s'en est affranchi moyennant rachat, et, quant aux nobles, ils ont si bien manœuvré que leur taxe s'est réduite à mesure que s'augmentait celle du Tiers (1) ». En effet, tandis que, pour les paysans, la capitation était ajoutée à la taille proportionnellement au taux de celle-ci, à l'égard des exemptés de la taille, l'intendant établissait d'office leurs taxes individuelles. Il arriva alors que : « tel comte ou marquis, intendant ou maître des requêtes à 40.000 livres de rentes qui, selon le tarif de 1695, devait payer de 1.700 à 2.500 livres n'en paie que 400, et tel bourgeois à 6.000 livres de revenu qui, selon le même tarif, ne devait payer que

(1) Taine, *Ancien Régime*, t. II, page 255.

« 70 livres en paie 720. Ainsi la capitation des privilégiés
« a diminué des trois quarts ou des $\frac{5}{6}$ et celle des tail-
« lables a décuplé (1) ».

Les vingtièmes portaient sur le revenu proprement dit,
« sur tous les revenus et produits des habitants du royaume
« sans aucune exception » ; on en distinguait deux sortes :
les uns établis sur le produit des biens fonds et droits
réels et des biens mobiliers, les autres, les vingtièmes
d'industrie sur les revenus provenant du commerce, des
offices, du travail. Les pays d'États s'étaient abonnés
pour la capitation et les vingtièmes. Le clergé avait éga-
lement racheté sa contribution aux vingtièmes. De même
que pour la capitation, les préposés taxaient exclusi-
vement les roturiers et laissaient à l'intendant le soin de
taxer d'office les nobles et les privilégiés. Celui-ci se
bornait, la plupart du temps à recevoir leurs déclarations.
« En 1772, dit Calonne, il fut reconnu que les vingtièmes
« n'étaient pas portés à leur valeur. De fausses déclara-
« tions, des baux simulés, des traitements trop favorables
« accordés à presque tous les riches propriétaires avaient
« entraîné des inégalités et des erreurs infinies (2).... »
On arrivait ainsi à ce résultat que, complètement exonérés
de la taille, les privilégiés trouvaient encore le moyen de
se soustraire pour une bonne partie aux seuls impôts les
atteignant, de sorte que toutes les charges retombaient
sur le peuple. « Sa majesté a remarqué, dit Necker dans
« le préambule du premier édit sur les vingtièmes, que

(1) Taine, *Ancien Régime*, t. II, page 256.

(2) Mémoire présenté à l'Assemblée des notables (1787).

« c'est la classe la plus pauvre de ses sujets qui paie les
« vingtièmes dans la proportion la plus exacte. » (Arrêt
du 2 novembre 1777). Dupont de Nemours dans les cahiers
du tiers état de son bailliage constatait que : « la capita-
« tion de la noblesse, celle de la Cour et des Compagnies
« de magistrats ne se montaient qu'au treizième de la
« somme imposable sur les taillables à titre de capitation.
« Or il n'est pas vraisemblable que la noblesse, les gens
« de robe et les magistrats ne possèdent que le qua-
« torzième des biens du royaume, ceux du clergé défal-
« qués. De même pour les vingtièmes, les biens des
« pauvres ont été taxés aux vingtièmes à toute rigueur. Il
« n'y a peut-être pas un seul bien des nobles, des magis-
« trats ou même des membres du tiers état distingués
« par leur fortune ou par leur place qui soit taxé à son
« véritable taux. » (16 mars 1789).

Necker avait songé à remédier à ces criantes injustices.
Pour arrêter les accroissements continuels de la taille, il
fit rendre, le 13 février 1780, un arrêt déclarant qu'à
l'avenir les deux brevets de la taille resteraient fixés au
taux actuel. Il lui procurait également les mêmes garanties
qu'aux autres impôts contre les augmentations arbitraires,
c'est-à-dire la sanction des Cours et des Parlements.
Cette mesure fut accueillie avec enthousiasme par l'As-
semblée du Berri : « Il est heureusement survenu, dit le
« rapporteur du bureau de l'impôt, depuis notre établis-
« sement, une espèce de révolution, un événement en
« matière de taille. Ce qui rendait surtout cet impôt
« affligeant pour les contribuables, c'est qu'il pouvait

« s'accroître et s'accroissait réellement d'année en année,
« sans forme publique, sans promulgation quelconque.
« Enfin, le gouvernement a pris en 1780 la résolution de
« fixer le montant de la taille ; le souverain a déclaré par
« la loi du 13 février que cette fixation ne pouvait plus
« être changée que par des lois enregistrées dans les
« Cours, etc. (1) » Necker abolit aussi les vingtièmes d'in-
dustrie dans les campagnes, institua la révision générale
du contingent des vingtièmes tous les vingt ans, avec inter-
diction de changements individuels en dehors de la révi-
sion générale, rendit les réclamations des contribuables
plus faciles et gratuites, etc...

Cependant, quelque énergique et bien intentionné qu'il
fût, un ministre ne pouvait à lui seul et par de simples
réglementations transformer les impôts directs. Necker
eut l'idée d'appeler à son aide, pour cette tâche, des
hommes éclairés, disséminés sur tout le territoire, con-
naissant bien l'esprit et les ressources de leur pays. Ce fut
un des motifs importants de la création des Assemblées
provinciales.

II

L'arrêt du 12 juillet 1778 qui instituait l'Assemblée du
Berri lui donnait pour mission « de préparer, dès à
« présent, les moyens d'adoucir le fardeau des imposi-

(1) Pr.-verb., séance du 28 octobre 1783.

« tions, soit par les modifications raisonnables dont elles
« sont susceptibles, soit, plus particulièrement encore par
« la sagesse et l'égalité des répartitions (1) ». Aussi son
premier acte fut-il d'étudier les inconvénients du système
d'impositions et d'en chercher les remèdes. « La réparti-
« tion sur les contribuables usitée dans les paroisses,
« disait le rapporteur du bureau de l'impôt, a été l'objet
« le plus important de nos recherches; et c'est celui sur
« lequel nous nous présenterons le plus de détails. Lorsque
« les collecteurs des tailles ont reçu le mandement de leur
« paroisse, ils en doivent faire la répartition sur chaque
« contribuable, et, dans cette répartition, ils n'ont d'autre
« règle que l'opinion qu'ils ont de la richesse proportion-
« nelle des individus. Le rôle des années précédentes
« peut servir de guide, mais il ne fait pas loi. Tout dépend
« de l'opinion d'un appréciateur et cet appréciateur
« change tous les ans. Ces obscurités ouvrent un champ
« libre aux passions humaines. La faveur, la pauvreté,
« l'intérêt, la crainte de choquer un successeur, l'inquié-
« tude de déplaire à un protecteur puissant, peuvent
« diminuer certaines taxes au préjudice d'autrui, les sen-
« timents de la haine et de la vengeance peuvent au con-
« traire en aggraver d'autres, et toutes ces différentes
« sources d'injustice sont derrière un voile qu'il est impos-
« de lever (2) ».

Les collecteurs des tailles étaient les maîtres de la

(1) Préambule de l'arrêt.

(2) Procès-verbaux, 20 novembre 1778.

répartition; il dépendait d'eux seuls qu'elle fut juste ou injuste. Et quelles garanties présentaient pour les contribuables ces collecteurs? Quels qu'ils fussent, il étaient naturellement disposés à taxer au plus bas prix leurs parents et leurs amis et à charger ceux qui leur déplaisaient. De plus, ils étaient responsables du total de l'impôt qu'ils devaient lever. Et, malgré les six deniers par livre qui lui étaient alloués pour son travail, le collecteur subissait, en outre de la perte de son temps, une autre perte par suite de ses avances et des cotes qu'ils ne parvenaient pas à recouvrer. Prévoyant ces pertes il cherchait à les éviter en majorant la cote des contribuables exacts qui se trouvaient ainsi payer pour les négligents : « Un
« taillable exact dans ses paiements, disait l'abbé de
« Véri, rapporteur, craint de voir l'année suivante son
« exactitude punie par une augmentation. Il en résulte
« que toute taillable redoute de montrer ses facultés : il
« s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses vêtements, dans sa nourriture, dans tout ce qui est soumis
« à la vue d'autrui. Cette honte basse, que la crainte
« d'une légère augmentation occasionne, énerve l'âme du
« citoyen. Nul ne rougit de faire le pauvre et de se sou-
« mettre à l'humiliation qui accompagne les couleurs de
« la pauvreté. L'attitude de la dépendance et du besoin
« remplace cette noble sécurité qui chérit la soumission
« aux lois, et qui repousse la dépendance de ses égaux.
« Nous ne vous assurerons pas que l'industrie énervée par
« cette crainte soit la cause unique de la misère du pay-
« san dans sa vieillesse et de l'affluence qui frappe à la

« porte des hôpitaux; mais nous affirmerons avec certi-
« tude que la crainte de montrer au jour ses jouissances
« a beaucoup d'influence sur cette inertie qui se borne
« au jour le jour et qui ne veut que le strict nécessaire.
« Qui de nous ne connaît cette expression triviale où se
« complait l'indolence du taillable : si je gagnais davan-
« tage ce serait pour le collecteur. » D'autre part, les
charges, même, et les ennuis qui accompagnaient la levée
de l'impôt pour le collecteur « ont fait regarder cette
« fonction comme une charge que tout le monde a voulu
« secouer ». Il en résultait que, souvent, les collecteurs de
bonne foi étant introuvables, on nommait à ce poste, à
tour de rôle, tous les contribuables. Les inconvénients
habituels du système étaient alors encore augmentés lors-
que le soin de répartir et de lever la taille incombait à
des individus ignorants ou mal famés.

Et toutes ces injustices ne pouvaient être réparées en
l'état actuel. Comment les tribunaux, auxquels on ne recou-
rait d'ailleurs qu'avec hésitation, à cause de la distance et
des frais considérables qu'entraînait leur mise en mou-
vement, auraient-ils pu décider si telle cote était exacte
ou trop chargée : « les facultés de la plupart des contri-
« buables n'ont rien de net aux yeux du public. » Il leur
était impossible, faute d'élément, de juger équitablement
lequel des deux, du contribuable ou du collecteur avait
raison.

Le rapporteur stigmatisait en passant, les abus prove-
nant des poursuites impitoyables exercées à l'occasion de
la levée des tailles. Les collecteurs, harcelés par les

receveurs, responsables eux aussi des rentrées de l'impôt, faisaient saisir par les huissiers des tailles chez les plus pauvres, ceux qui ne pouvaient payer, jusqu'aux meubles et aux objets les plus nécessaires à la vie, quand ils ne les faisaient pas emprisonner.

Sur les vingtièmes les critiques étaient moins acerbes. Le rapporteur constatait seulement que, malgré le désir, les ordres et les précautions du législateur, la fixation en était arbitraire. Mais, outre que cet impôt était moins onéreux que la taille, il était établi par un contrôleur connaissant son métier et étranger au pays et la plupart des inconvénients, dûs en matière de taille aux agissements des collecteurs, se trouvaient ici évités.

Comment s'y prendre pour supprimer tous ces vices de la répartition et de la levée des impôts? Le rapporteur proposait plusieurs méthodes et il insistait plus particulièrement sur deux; l'une qui consistait à substituer la taille réelle à la taille personnelle, l'autre c'était la perception en nature.

Ce système d'imposition qui consiste à prendre une certaine portion des récoltes tentait beaucoup les esprits. Vauban l'avait préconisé et en avait exposé les principes dans son livre : « La dîme royale » ; l'abbé de Véri, s'inspirant du mémoire d'un avocat au parlement d'Aix, M. Coussin, sur cette question, en énumérait complaisamment les avantages. Plus de livre-terrier, d'arpentage, d'évaluations ni de déclarations des habitants. Première économie faite de la suppression des dépenses occasionnées par ces opérations. Procès et plaintes de la part des con-

tribuables rendus impossibles, parce que l'égalité est la base de l'impôt. De plus, la perception en nature est très douce. Le propriétaire est libéré sur le champ. Il ne craint pas l'accumulation des intérêts, ni les frais de justice ; il ne peut jamais être arriéré ; il ne paie jamais au-dessus de ses forces. Dans une récolte abondante, le contribuable paie un tribut plus fort et il se croit encore très heureux. Dans une récolte médiocre il donne peu et dans une année de stérilité absolue il ne paie rien. C'était, ajoutait le rapporteur la forme d'impôt la plus ancienne et la plus conforme à la nature ; elle se pratiquait encore pour la dime ecclésiastique et l'on devait constater que celle-ci n'avait jamais ruiné personne tandis que la taille même réelle avait causé la misère d'une infinité de familles.

Sans doute le moyen le plus juste et le plus simple d'imposer la terre est bien de prendre une quote-part des récoltes qu'elle produit. Mais, théoriquement le plus parfait, ce système ne laisse pas de présenter en pratique de nombreux inconvénients que le rapporteur énonçait sous forme d'objections.

C'était, d'abord, l'accumulation des denrées, l'embarras de la perception, surtout pour certains fruits qui se cueillent presque au jour le jour. Puis, la crainte de molestations de la part des dimeurs royaux. Les propriétaires seraient, en effet, entièrement soumis à leurs volontés pour lever et serrer leurs récoltes. Or, à l'époque de la récolte, le moindre retard peut être très préjudiciable. D'autre part, la dime serait excessivement variable, suivant les années d'abondance ou de disette. Comment, dès

lors, si l'on ne peut déterminer à l'avance le total de l'impôt, assurer le paiement exact des deniers publics qui ne souffrent ni retard ni diminution. Enfin, cet impôt ne tiendrait pas compte des différences de frais d'exploitation existant entre des terrains produisant une quantité égale de récoltes et pèserait sur les uns plus que sur les autres.

A ces diverses objections, il répondait que les fruits que l'on cueille au jour le jour sont quantité négligeable dans l'ensemble des récoltes ; d'ailleurs, dans les pays où ils constituent le revenu général, rien n'empêche de conserver exceptionnellement la taille personnelle ou réelle. Quant aux vexations, l'autorité publique pourra facilement les empêcher. L'incertitude sur le rendement total de la dîme serait, de même, aisément palliée. Pour cela, on fixerait d'avance ce que devra donner chaque paroisse ; ensuite, par une adjudication au rabais, on donnerait le droit de lever l'impôt à celui qui se contenterait de la quotité la plus faible de fruits pour payer la somme fixée. La dernière objection, tirée de la différence des frais d'exploitation ne saurait, non plus, arrêter l'assemblée. Dans les rapports qui existent entre les propriétaires et les colons de toute une région, dont, forcément, les terrains ne sont pas tous d'une productivité égale, et où, par conséquent, les frais de culture sont inégaux, il n'est jamais question de différence de partage basée sur ce chef.

Ce qui séduisait le plus dans la perception en nature, c'était, en dehors de la faveur dans laquelle l'avaient

tenue les philosophes économistes, l'avantage de n'avoir pas à déboursier d'argent pour l'impôt. En effet « par la « constitution financière de la monarchie, l'argent de « l'impôt sortait presque tout entier de la province et il « fallait, pour le ramener, un travail incessant » (1).

La taille réelle, qui était pratiquée dans quelques pays d'élections, n'était pas, comme la taille personnelle, répartie à raison des facultés individuelles, elle portait sur chaque bien-fonds, proportionnellement à sa valeur ; elle présentait l'avantage de ne pas varier tous les ans comme la taille personnelle. La taille réelle portant sur la valeur des terres ou sur celle de leurs revenus, il importait de déterminer bien exactement cette valeur pour savoir quelle part d'impôt chaque fonds devait payer. Cette évaluation, d'après le rapporteur, aurait pu être obtenue à l'aide des déclarations des propriétaires, déclarations contrôlées ensuite par des vérificateurs, ainsi que cela se passait pour les vingtièmes. Il serait encore possible de faire, dans toutes les paroisses, un arpentage général et une évaluation des terres ; opération pratiquée en Languedoc sous le nom de compoids, en Dauphiné et en Agenois sous le nom de cadastre, en Provence sous celui de feu. Mais c'était là un travail de grande envergure, très long à accomplir et hérissé de difficultés, dont on ne pouvait proposer l'entreprise de suite, à cause de son importance.

Il serait bon, toutefois, dès maintenant : « De chercher

(1) Lavergne, *op. cit* , p. 46.

« la proportion qui existe entre l'étendue et les facultés
« de chaque paroisse. Pour parvenir à la connaître, nous
« n'avons pas imaginé d'autre moyen que de commencer
« par établir cette proportion respective entre les contri-
« buables de chaque paroisse séparément. Lorsque cette
« proposition de justice distributive sera décidée dans
« l'intérieur de chaque collecte, par l'épreuve de quelques
« années, vous pourrez facilement prendre connaissance
« par arrondissement de la proportion qu'il y aurait
« entre la valeur des fonds et la quotité de l'impôt dans
« chaque paroisse. Cette proportion connue dans toutes
« les paroisses de l'arrondissement vous donnera le moyen
« de rétablir par une simple opération d'arithmétique la
« proportion qui doit exister dans l'impôt de paroisse à
« paroisse ».

Mais cette opération, elle-même, ne pouvait se généraliser tout de suite, à cause de la défiance que l'on a pour tous les changements. « Le peuple n'imagine jamais
« qu'aucune opération ait pour but son soulagement ; il
« croit toujours que ce n'est qu'un moyen d'augmenter
« l'impôt ».

Le rapporteur n'en demandait donc d'abord l'application qu'aux vingtièmes qui pesaient uniformément sur tous les biens-fonds et voici ce que l'assemblée adopta (1) : on solliciterait du roi la fixation définitive des vingtièmes à payer par la province sous forme d'abonnement, à la somme qui se percevrait dans la présente année. Les

(1) Pr. verb., 27 novembre 1778.

contribuables, eux-mêmes, en feraient la répartition dans chaque paroisse par trois d'entre eux ou trois experts à leur choix, nommés sans distinction de condition ; lesquels seraient chargés de dresser les rôles et d'imposer les biens proportionnellement à leur valeur respective : « Quant à
« la taille et à la capitation taillable, l'assemblée ne pou-
« vant pas, dès à présent, procurer aux contribuables les
« soulagements qu'elle désirerait, a arrêté d'en continuer
« la répartition sur le plan actuel et, néanmoins, elle
« propose à sa majesté d'autoriser les paroisses à nommer
« annuellement trois experts au moins, cinq ou sept et,
« au plus, neuf, suivant leur étendue, sachant lire et
« écrire, soit de la paroisse, soit du voisinage, à leur
« choix, pour faire la répartition de la taille et de la capi-
« tation ».

III

L'Assemblée de Haute-Guienne s'attaqua, dès sa formation, aux vices de la capitation (1). Cet impôt portait sur les facultés des contribuables, sur leur revenu présumé. Pour qu'il fût réparti avec équité, il aurait fallu connaître d'une manière précise la fortune et les besoins de chaque citoyen, et disposer d'hommes assez justes et assez courageux pour proportionner exactement les charges aux facultés individuelles. Mais il était difficile de trouver une base

(1) Rapport de l'abbé de Courtois du 4 octobre 1779.

vraiment sérieuse pour établir l'impôt. S'en rapporter aux apparences, c'était évidemment se vouer à l'erreur. D'ailleurs, en supposant même que l'on parvint à une connaissance parfaite des facultés de chacun, on n'avait pas de méthode pour la répartition. Une fois le contingent de la paroisse fixé, on taxait chaque contribuable suivant son train de vie, par à peu près, et l'on arrivait à des inégalités choquantes.

L'assemblée proposait, pour pallier ces inconvénients, de comparer entre eux les contribuables, d'établir un rapport entre leurs facultés. En prenant comme base initiale le chiffre d'impôt payé par chacun, on grouperait ensemble les contribuables paraissant susceptibles de supporter des charges égales et l'on obtiendrait ainsi un certain nombre de classes, ou, sur le rôle un certain nombre de colonnes correspondant chacune à une classe. Pour ce travail de classement on devrait s'inspirer de l'idée que l'impôt est beaucoup plus lourd aux pauvres, chez lesquels il porte sur le nécessaire, qu'aux classes supérieures dont il n'atteint que le superflu. Aussi, commençant par la dernière colonne, on rayerait du rôle tous ceux qui sont hors d'état de payer et l'on rejetterait sur les autres colonnes ceux qui ont des moyens plus étendus que les membres de la dernière classe. Le travail d'épuration serait fait ensuite de la même façon dans chaque colonne, en faisant monter ou descendre dans une autre classe, suivant la différence des facultés.

Le projet, ainsi préparé, serait alors soumis à la censure publique et envoyé aux communautés. Celles-ci nomme-

raient des asséeurs qui, réunis aux maires et consuls, recevraient les réclamations et modifieraient le classement lorsqu'ils les trouveraient justifiées. Après avoir formulé leurs observations et signé le projet, les maires, consuls et asséeurs le renverraient à la Commission Intermédiaire qui fixerait définitivement le rôle. Il ne s'agirait plus, dès lors, que de répartir le total de l'impôt entre les contribuables, proportionnellement à leur valeur imposable indiquée par le classement. La délibération prise le 4 octobre 1779 par l'Assemblée de Haute-Guienne sur la capitation fut approuvée par un arrêt du conseil du roi du 30 décembre 1780, qui en ordonnait l'exécution.

Pour compléter cette réforme de la capitation, l'assemblée décidait la vérification des rôles de la noblesse et des privilégiés. Si l'on y trouvait des gens n'ayant aucun droit d'y être compris, on les excluait et ils seraient imposés avec leur classe, sans toutefois que cette exclusion pût diminuer le chiffre de la capitation de la noblesse. D'autre part, qu'un roturier vienne à être anobli, il pourrait évidemment se faire inscrire sur les rôles de la noblesse, mais sa contribution le suivrait et s'ajouterait à la masse de la capitation de celle-ci.

On ne comptait pas, d'un seul coup, atteindre la perfection ; on espérait seulement, qu'au bout de quelques années, avec les changements apportés aux rôles à la suite des réclamations des contribuables, obtenir de meilleurs résultats. De fait, au début de la session de 1786, les syndics déclaraient dans leur rapport sur la capitation, que : « l'on applaudit, de tous côtés, à une méthode qui, en don-

« nant une base et des règles pour la répartition de cet
« impôt, a presque banni l'arbitraire, ce vice dominant
« qui l'infectait et qui engendrait partout les injustices et
« les plaintes. L'intérêt personnel qui avait déclamé contre
« elle avec tant de fureur, est enfin réduit au silence et la
« province jouit en paix des effets salutaires qu'elle a pro-
« duits ».

Un inconvénient très sérieux résultait toutefois encore de l'inégalité qui présidait au partage de la capitation entre les différentes communautés. Afin de le supprimer, le bureau de l'impôt songeait à pratiquer entre les communautés la même opération que précédemment entre les habitants dans chacune d'elles et à les grouper en trois classes soumises à un taux différent. Mais, ne voulant pas s'aventurer au hasard, l'assemblée résolut de rechercher le moyen le plus efficace d'établir une juste répartition entre les communautés et, en attendant, de parer aux inégalités trop choquantes à l'aide des fonds accordés par le roi pour les modérations et décharges de la capitation.

Les vingtièmes avaient été considérablement augmentés dans la province de Haute-Guienne, en 1772. Le prétexte de cette augmentation avait été un accroissement très sensible de la valeur de tous les produits de la terre et l'on avait pris comme base les époques où ils s'étaient vendus le plus cher. De plus, cette élévation du taux de l'impôt n'avait pas été uniforme dans toute la province, ni pour les différentes classes de contribuables. On avait, en effet, pour fixer la valeur des biens, considéré le prix des grains pendant des périodes différentes pour les diverses élec-

tions de la généralité et pour les vingtièmes nobles et les vingtièmes ruraux. L'assemblée décida le 24 septembre 1780, de solliciter du roi l'abonnement des vingtièmes à la somme que payait autrefois la province et d'opérer la vérification des biens nobles. La Commission Intermédiaire demanderait : « A tous les propriétaires de biens nobles, « des déclarations de tous les biens nobles qu'ils possèdent dans la province ; lesquelles déclarations spécifieront, par le menu, toutes les possessions, tant des fonds que des rentes, champarts, dimes inféodées, etc... « avec les noms et explications des mesures locales, l'indication des lieux et les communautés où sont situés les dits fonds et biens nobles, les terres sur lesquelles sont établies les dites rentes, sans rien excepter ni réserver, soit que les dits biens soient afferchés, soit qu'ils ne le soient pas ; et, en cas qu'ils soient afferchés, les dits propriétaires joindront à la déclaration une copie de leurs baux ; les dites déclarations seront signées par les dits propriétaires et par eux attestées véritables, etc... » Cela fait, la Commission Intermédiaire vérifierait les déclarations, en prononcerait l'admission ou le rejet et inscrirait sur un registre spécial le montant des revenus qu'elle croirait devoir assigner aux biens nobles.

En ce qui concerne l'impôt de la taille, l'Assemblée de Haute-Guienne ne chercha pas à en modifier le régime ; la généralité était, en effet, une des rares parmi les pays d'élections où la taille fût réelle. Elle s'attacha seulement à réformer sa répartition, et ce fut là, peut-être, le plus important de ses travaux. La taille était établie sur les

biens-fonds d'après un cadastre fait par ordre de Colbert en 1669. Ce cadastre était très défectueux ; aucune méthode précise n'avait présidé à sa confection, les plans et les contenances étaient souvent inexacts et les évaluations avaient depuis longtemps cessé d'être justes. Les paroisses étaient frappées d'une manière absolument inégale. Certains terrains étaient tellement chargés que l'impôt absorbait souvent plus que la récolte et que leurs propriétaires les auraient sans aucun doute abandonnés si une loi n'avait prescrit dans ce cas l'abandon de tous les biens possédés dans la communauté. Tous les ans une certaine somme d'impôt était bien destinée à diminuer la contribution des communautés trop « allivrées » mais la répartition en était arbitraire et le but proposé n'était pas atteint.

Le seul véritable remède consistait dans une réfection complète du cadastre de la province. Mais cette opération eut été longue et coûteuse ; d'ailleurs un cadastre, si parfait fût-il, ne conserve pas longtemps son exactitude.

L'Assemblée songea donc simplement à déterminer le taux moyen d'imposition auquel les communautés devraient être soumises, de façon que celles qui se trouveraient chargées au delà de ce taux moyen puissent demander d'y être réduites.

Voici comment on décida de procéder.

Une Commission d'hommes compétents, d'ingénieurs-géomètres, après un examen minutieux des différentes qualités du sol de la province, classeraient les terrains, selon leur productivité dans un certain nombre de divi-

sions, trente, par exemple. On choisirait ensuite, dans chacune des six élections, trois paroisses paraissant, l'une trop chargée d'impositions, une autre trop peu, et la troisième normalement imposée. Il serait fait, dans ces communautés, application de cette division des sols. Les terrains seraient arpentés, casés, selon leur revenu, dans les trente classes et l'on obtiendrait, en comparant ce que les terrains de chaque catégorie payaient d'impôt dans les différentes communautés choisies, une moyenne ; ce serait le taux commun de ce que l'on payait dans toute la province. Ce taux commun une fois déterminé, les communautés qui auraient de bonnes raisons de croire que chez elles la taille frappait le revenu foncier dans une proportion exagérée, demanderaient à la Commission intermédiaire que l'on pratiquât la réfection de leur cadastre. A la suite de cette opération s'il était constaté que le montant de l'impôt de la communauté dépassait de plus d'un tiers le taux commun on le réduirait à cette limite et l'excédent serait reversé sur l'ensemble de la généralité. Sinon, le chiffre d'imposition actuel serait maintenu et l'on conserverait seulement le résultat de l'opération pour s'en servir plus tard.

Au bout de quelques années on renouvelerait l'expérience et un nouveau taux commun serait déterminé. Il suffirait alors de produire un excédent d'un quart pour obtenir une rectification. Le perfectionnement précédemment apporté à la répartition permettrait, en effet, cet abaissement du tiers au quart. On continuerait ainsi périodiquement, en se contentant, pour opérer la décharge

d'un excédent de plus en plus petit, jusqu'à ce que la différence entre les communautés devint trop faible pour nécessiter la dépense de la confection d'un cadastre. (1)

La Commission intermédiaire, pour accomplir ce travail énorme de l'évaluation des terrains et de la détermination du taux commun d'imposition, fit venir de Paris un ingénieur-géomètre d'un grand talent et d'une activité prodigieuse, M. Henri de Richeprey. Après avoir fait un essai du nouveau cadastre sur la communauté de Villefranche, dont le vaste territoire représentait assez fidèlement les diverses catégories des terrains de la généralité, M. de Richeprey commença ses opérations dans la province.

Il présenta à l'Assemblée, à la session de 1784, un important rapport sur le cadastre. Ce rapport était divisé en cinq parties qui traitaient des objets suivants :

1^{re} partie : Description générale de toutes les qualités des sols ou Table d'abonnement.

2^e partie : Taux commun d'imposition.

3^e partie : Application de ces bases d'une répartition proportionnelle.

4^e partie : Dépenses que ces opérations ont occasionnées.

5^e partie : Régime qu'il faut suivre pour faire recueillir à la province les fruits de ces opérations et de ces dépenses.

Il était suivi d'un règlement sur la matière, composé d'un grand nombre d'articles.

(1) Procès-verbaux, 26 septembre 1779, 28 septembre 1780, 10 octobre 1782.

Déjà les cadastres de plusieurs communautés étaient en voie de réformation. L'opération promettait d'excellents résultats et l'Assemblée, pour marquer à M. de Richeprey sa satisfaction et sa reconnaissance des services rendus à la province, lui octroyait une pension viagère et annuelle de 2.000 livres. Il ne devait avoir droit à cette somme que lorsqu'il cesserait de jouir de ses appointements et sous la clause expresse, tant on tenait à lui ; qu'il ne serait pas libre de quitter les fonctions dont l'administration le chargeait, sans son consentement, à moins de maladie ou d'infirmité.

IV

L'assemblée du Berri avait dans ses premières séances résolu de porter ses efforts vers une réforme des vingtièmes. Quant à la taille elle en continuerait provisoirement la répartition sur ses bases actuelles ; de cette façon, tout en évitant les perturbations qu'apporte toujours dans le pays un changement de tous les genres d'impôts à la fois, on donnerait au bureau de l'impôt le temps de rédiger un projet pleinement satisfaisant. Les commissaires étudièrent les modes de répartition usités dans les différentes provinces, notamment dans l'Ile de France et le Limousin ; mais ils furent surtout frappés par les avantages de la méthode de la Haute-Guienne. Ils en proposaient donc l'adoption dans le Berri, avec les modifications que comportait toutefois la situation particulière de la province.

Voici ce que décidait l'assemblée : Il serait procédé, sous le bon plaisir du roi, à la vérification des biens et facultés de vingt quatre paroisses prises dans les divers arrondissements de la généralité. Cette opération serait faite par des commissaires nommés par le Bureau intermédiaire. Cela fait, on comparerait la valeur des biens dans chaque paroisse avec le montant des impositions à la taille et à la capitation, afin de déterminer ce que chacun payait en proportion de ses biens et intérêts. La moyenne de ce rapport entre les biens et leurs charges fiscales dans les vingt-quatre paroisses types serait admise comme taux commun de l'impôt dans toute la généralité. Toute paroisse qui se trouverait alors imposée dans une proportion supérieure à ce taux commun pourrait former une demande de réduction à la Commission intermédiaire. Après une expertise contradictoire, si la réclamation de la paroisse était reconnue fondée, on réduirait ses impôts à la limite du taux commun et on reporterait le montant de ce dégrèvement sur les paroisses non vérifiées, qui, à leur tour, pourraient demander la vérification ; le niveau se formerait ainsi de lui même. Quant aux paroisses dont les réclamations ne seraient pas reconnues fondées, on leur ferait supporter les frais de l'expertise.

L'assemblée décidait, de plus, de séparer, dans la répartition des impôts, les villes des campagnes qui en dépendent, sans cesser toutefois de faire concourir celles-ci, selon leurs forces, aux dépenses locales de toute la communauté. Il était, en effet, impossible de trouver des bases communes à l'établissement et à la répartition de

la taille et de la capitation dans les villes et dans les campagnes. On diviserait donc les contribuables dans les villes en plusieurs classes suivant le degré de leur fortune et l'assemblée déciderait auparavant quelles agglomérations dans le Berri seraient réputées villes et soumises à cette forme d'imposition par classes.

Une autre distinction s'imposait entre les régions soumises à la gabelle et celles qui en étaient exemptes. On pratiquerait donc, dans quatre paroisses assujetties à la gabelle, une vérification destinée à fournir un taux moyen particulier que l'on combinerait avec le taux commun du reste de la généralité « sauf à établir, dans la suite, entre
« les diverses parties de la province, des proportions fon-
« dées sur l'expérience et la justice. »

V

Après la réforme de la répartition des impôts, l'assemblée du Berri s'attachait, dans un règlement soumis à la sanction royale (1), à exposer certains principes de taxation, dont il est intéressant de rappeler les plus importants parce qu'ils tiennent la première place aujourd'hui dans nos codes fiscaux : « Le principe le plus juste et le plus
« universellement avoué, dit le rapporteur du bureau de
« l'impôt, paraît être que les produits ne soient estimés

(1) Approuvé le 18 mars 1785.

« que déduction faite des charges (1). » Ainsi, la première déduction à faire, pour les terres labourables, est celle des frais de culture. On tiendrait compte, en cela, de ce qu'ils n'étaient pas égaux dans toutes les régions de la généralité, puisque dans certains cantons les terres étaient travaillées à moitié fruits, ailleurs pour le tiers, etc... et de même, de ce que, dans certaines cultures, comme celle de la vigne, ils étaient plus élevés que pour d'autres, comme celle des prés, des bois, etc... Pour les maisons il était naturel de faire une déduction sur une partie du revenu correspondant aux frais de réparations ; bien que cette dépense ne fût pas absolument uniforme dans toute la province, l'assemblée l'évaluait au dixième du produit, et pour les usines, manufactures, moulins, dont l'entretien est plus onéreux, au tiers.

Un autre principe essentiel d'une bonne application de l'impôt, c'est qu'il faut imposer les biens fonds dans le lieu où ils se trouvent. Ce principe était totalement méconnu ; les taillables avaient la faculté de se faire imposer au lieu de leur domicile pour toutes leurs exploitations, tous leurs biens. Il en résultait des incertitudes, des irrégularités et même des injustices dans la confection des rôles. Pour attirer chez elles les hors tenants, les paroisses les traitaient avec douceur. Le rapporteur demandait que l'on coupât court à cette pratique défectueuse : « La répartition la plus juste, disait-il, est celle « qui se fait le plus près d'un lieu imposable, avec des

(1) Séance du 5 novembre 1783.

« termes de comparaison bien connus, à portée des personnes intéressées à relever l'imperfection des rôles et à contredire les assesseurs qui pourraient s'égarer. La répartition qui se fait sur les lieux est toujours éclairée, celle qui se fait au loin ne l'est jamais (1). »

Cette conception, qui paraît aujourd'hui tout à fait naturelle, avait été cependant condamnée officiellement par la Cour des Aides dans ses remontrances de 1768. Aussi l'assemblée du Berri n'eut-elle que plus de mérite en décidant la première que « l'imposition des biens fonds se fera dans la paroisse ou collecte où ils sont situés. » Elle admettait, toutefois, que les dépendances d'une exploitation principale seraient imposées avec celle-ci dans la paroisse où elle aurait son siège. C'était, sauf cette exception, réaliser l'idée précédemment émise par Turgot : « Il est impossible de parvenir à une juste répartition sans faire imposer chaque héritage au lieu de sa situation (2). »

VI

Il restait encore, pour assurer une juste répartition des impôts, à supprimer les abus inhérents aux opérations des collecteurs. Le rapporteur de l'impôt à l'assemblée du Berri en avait fait le plus sombre tableau : d'un côté l'in-

(1) Séance du 6 novembre 1783.

(2) Observations sur un projet d'édit. 1764.

justice des collecteurs, toujours prêts à épargner leurs amis, leur ignorance, leur corruption, leur rigueur contre les faibles ; d'un autre côté les responsabilités terribles qui pesaient sur eux, sanctionnées par des moyens de coercition énergiques : contraintes, garnison, prison, rien n'y manquait.

Déjà Turgot, dans sa bienfaisante administration de la généralité de Limoges avait mis fin à ces abus en remplaçant les collecteurs contribuables par des préposés spéciaux, doués d'une compétence suffisante, n'exerçant pas d'autre métier.

L'assemblée du Berri demanda d'abord qu'il fut permis aux paroisses qui le désireraient de choisir leurs collecteurs ainsi qu'il l'avait été accordé aux villes d'Argenton et de Moulins. Plus tard, sur le modèle de l'innovation de Turgot, elle créa des préposés spéciaux pour l'assiette des contributions directes. Ils n'eurent, au début, dans leurs attributions que l'impôt des vingtièmes et même ils ne fonctionnèrent que d'une manière intermittente, comme vérificateurs. Une délibération de l'assemblée du 3 novembre 1876 leur conféra des fonctions permanentes.

Voici ce qui fut décidé :

1° Il sera établi dans la province des commissaires vérificateurs permanents, pour parvenir à une meilleure répartition des vingtièmes ;

2° Ces commissaires seront nommés par la Commission intermédiaire, opéreront sous sa dépendance et résideront dans le lieu qu'elle aura déterminé ;

3° Ils se concerteront pour leurs travaux avec les fondés

de pouvoirs des contribuables de chaque paroisse, et déféreront à la Commission intermédiaire toutes les questions que ce concert pourrait occasionner.

Sur ce dernier point le rapporteur avait dit : « Le droit
« de répartir dans l'intérieur d'une paroisse appartient
« assez naturellement aux propriétaires qui la composent,
« tant qu'ils opèrent sur des bases connues et que les
« réclamations ne se font pas entendre. S'ils convenaient
« annuellement et unanimement entre eux de soulager
« le père d'une famille nombreuse, d'adoucir les propositions de l'impôt pour les petites propriétés, l'Administration générale n'aurait rien à leur dire, parce que les rejets se feraient entre eux et non sur la province entière. Il n'en est pas de même de l'appréciation des biens ; nulle paroisse ne veut porter le fardeau de l'autre. Or, comme l'équilibre général est l'ouvrage de l'Administration et ne peut appartenir à nul autre, il faut qu'elle connaisse les produits de toutes les paroisses pour les comparer entre elles. Il est donc juste que l'appréciation des biens soit faite, non par des représentants seuls de la province, non par des représentants seuls des paroisses, mais par des travaux concertés entre les paroisses et l'administration. »

« C'était, dit Stourm, par avance énoncer le plan de cette organisation délicate d'après laquelle les représentants des contribuables et les agents du pouvoir central concourent à la répartition des impôts directs. »

Bientôt après la création de ces commissaires vérificateurs des vingtièmes, l'Assemblée du Berri, par une déli-

bération du 10 novembre 1786 leur confia également les travaux relatifs à la taille.

Dans la Haute-Guienne, les mêmes agents furent aussi chargés de veiller à la répartition des deux impôts, à la suite de l'arrêt du 19 août 1782 autorisant, comme en Berri, la province à asseoir et recouvrer elle-même l'impôt des vingtièmes dans la même forme que la taille, sous la condition d'un abonnement annuel.

VII

Les assemblées s'attaquèrent enfin aux abus des procédés de poursuites employés contre les contribuables en retard. Les collecteurs, responsables personnellement de la rentrée des deniers, se montraient impitoyables dans leurs moyens de coercition. Ils poussaient tellement loin leur rigueur que le pouvoir central était parfois obligé d'intervenir : « Vous tiendrez la main, disait le régent « dans sa circulaire du 4 octobre 1715, à ce que les collec-
« teurs, procédant par voie d'exécution contre les tail-
« lables, n'enlèvent pas leurs chevaux et bœufs servant au
« labourage ; ni leurs lits, habits et ustensiles avec les-
« quels les ouvriers et les artisans gagnent leur vie. » Un
arrêt de la cour des Aides du 17 novembre 1712 constatait que la cour « avait reçu des plaintes que les collecteurs
« des tailles saisissaient sur les contribuables et enlevaient
« leurs lits, draps et habits et les réduisaient à aller cou-

« cher sur la paille. » Il n'existait pour ainsi dire pas de législation en matière de poursuites et les contribuables étaient entièrement soumis à la discrétion des agents, porteurs de contraintes et huissiers. Ces derniers, surtout, se livraient à toutes sortes de vexations et saisissaient jusqu'aux objets de première nécessité.

Le rapporteur du bureau des tailles et vingtièmes de l'Assemblée de Haute-Guienne énumérait en ces termes les misères causées par les saisies, notamment les saisies de récoltes : « Il est rare qu'une saisie de fruits qui est dis-
« cutée et menée à sa fin, suffise aux frais qui en sont la
« suite ; souvent elle occasionne la ruine des séquestres
« établis ; toujours elle leur est extrêmement préjudi-
« ciable. Plus redoutable que la contrainte, qui, lors-
« qu'elle est bien réglée, ne doit frapper que sur la négli-
« gence ou la mauvaise volonté, la saisie porte sur le
« laboureur qui ne peut payer que par le produit de sa
« récolte ; elle affecte, en même temps, ceux qui sont éta-
« blis séquestres. » Ces derniers doivent abandonner leur propre récolte pour travailler à celle dont ils sont rendus dépositaires ; ils répondent de la plus légère négligence au saisi, au collecteur et aux créanciers qui ont fait opposition ; ils ont encore à défendre la récolte contre les agissements du propriétaire qui cherche à en dérober une partie pour assurer sa subsistance. Le saisi demande des semences au bureau de l'élection, il ne les obtient pas sans de grands frais ; il faut d'autres frais pour conduire les fruits saisis au marché, les faire vendre. Quand tout

sera payé, il ne restera plus rien, ni pour le fisc, ni pour le propriétaire (1).

L'assemblée, sur ce rapport, prescrivait de choisir avec discernement l'époque la plus favorable pour lancer les contraintes et de ne plus poursuivre les contribuables pauvres au moment où ils étaient le moins en mesure de payer. Elle décidait que les porteurs de contraintes seraient tenus de délivrer une quittance pour chacune de leurs perceptions, et d'informer de toutes leurs opérations les chefs des communautés dans lesquelles ils exerçaient. En outre, pour mettre fin à l'habitude qu'avaient les huissiers de surprendre les contribuables inopinément, il fut décidé que l'on délivrerait un avertissement préalable et gratuit, huit jours au moins avant l'exercice de toute poursuite ; de cette façon « la crainte de la saisie redoublerait les efforts « pour acquitter l'impôt. »

A la suite d'un rapport qui lui fut présenté le 3 novembre 1780, l'Assemblée du Berri se prononça contre l'intervention des huissiers.

(1) Rapport de M. de Lacamière du 30 septembre 1779.

CHAPITRE IV

Réformes des Assemblées provinciales (*suite*)

§ 1^{er}

En même temps qu'elles s'efforçaient de rendre moins lourd le fardeau des impositions, les assemblées cherchaient à faire disparaître les abus qui accompagnaient la construction et l'entretien des travaux publics et cela les amena à supprimer la corvée.

I

1) On entendait sous le nom de « corvée royale » une prestation en nature consistant en plusieurs journées de travail gratuit, à la charge des communautés voisines des grands chemins (1). Étaient corvéables tous les habitants assujettis à l'impôt de la taille. Le commandement à la corvée était fait par l'intendant et expédié par lui aux sub-

(1) Circulaire d'Orry.

délégués qui le faisaient parvenir aux syndics des paroisses. La répartition s'opérait comme pour l'impôt ; dans les pays de taille personnelle on se basait sur le nombre des corvéables ; dans ceux de taille réelle on considérait la qualité de possesseurs d'immeubles. La corvée se donnait en deux fois, au printemps et en hiver ; chacune de ces périodes comprenait deux ou trois semaines. Le travail était dirigé par les piqueurs, qui étaient chargés de faire l'appel des corvéables, de conduire ceux de chaque communauté sur l'emplacement marqué par l'ingénieur et de les surveiller. Au-dessus d'eux il y avait des inspecteurs, chargés de vérifier les travaux et de signaler les fautes. Tous étaient sous les ordres de l'ingénieur à qui incombait la partie technique des travaux ; il déterminait les tâches de concert avec les subdélégués. A chaque paroisse était assignée une certaine tâche pour l'accomplissement de laquelle tous les travailleurs étaient solidaires. Si elle ne parvenait à l'effectuer, on adjugeait à ses frais l'achèvement du travail à un entrepreneur. La police des chantiers était faite à grand renfort de maréchaussée sous la direction des subdélégués ou, en leur absence, des inspecteurs (1). Contre les corvéables manquants on avait recours à l'amende, à l'emprisonnement à la garnison ; parfois même on alla jusqu'à la saisie et à la vente de leurs meubles (2).

Le principal inconvénient de la corvée résidait dans

(1) Orry, *Mémoire instructif*.

(2) Sur la corvée, Habault, *La Corvée royale au XVIII^e siècle*.

l'absence presque complète de législation. Les intendants en avaient la direction souveraine ; ils convoquaient les corvéables quand il leur plaisait, désignaient à leur guise les routes à construire et à entretenir ; et ils ne se faisaient pas faute, et après eux le subdélégués et syndics, de se servir de la corvée pour des travaux d'intérêt purement privé. Tous, subdélégués, ingénieurs, inspecteurs, piqueurs accordaient arbitrairement des exemptions et, souvent, les délivraient à prix d'argent. Pour ceux qui y étaient soumis, la corvée était très pénible ; il leur fallait abandonner leurs occupations, laisser gâcher leurs récoltes, car l'époque choisie arbitrairement par l'intendant était souvent inopportune, se transporter avec leurs bêtes de somme et leurs outils à trois ou quatre lieues et subir ainsi une double perte, faite de leurs exploitations négligées et des dépenses imposées par le déplacement.

Si encore les travaux avaient été bien exécutés et à bon compte ; mais, les corvéables, peu habitués à cette besogne arrachés de force à leurs occupations, travaillaient sans goût et sans aucun zèle, soucieux seulement d'éviter les observations des inspecteurs et les rigueurs de la maréchaussée. Les travaux revenaient ainsi trois fois plus cher qu'avec ces ouvriers professionnels et étaient moins bien exécutés.

2) Cette situation fâcheuse tenta le zèle de quelques intendants qui profitèrent de leur pouvoir presque discrétionnaire en matière de corvée pour en pratiquer la

réforme. C'est ainsi que celui de la généralité de Caen, Orceau de Fontette, par une ordonnance du 30 janvier 1757, prescrivait que toute paroisse distante de plus de quatre lieues des grandes routes serait imposée proportionnellement à la taille et à la distance ; les travaux seraient confiés à des entrepreneurs ; les autres paroisses pourraient opter entre le travail en nature et l'adjudication. Turgot dans le Limousin chercha aussi à supprimer la corvée des grands chemins. Il décida que les travaux seraient adjugés à des entrepreneurs et payés au moyen d'une contribution additionnelle à la taille. Les tâches étaient toutefois encore imparties en nature aux communautés qui, à leur choix pouvaient les exécuter elles-mêmes ou les mettre en adjudication.

Pendant son ministère, Turgot voulut généraliser la suppression de la corvée et, par un édit de 1776 il lui substitua une imposition ajoutée aux vingtièmes : « Les
« ouvrages ci devant faits par corvée, y était-il dit, tels
« que les constructions et entretiens des routes et autres
« ouvrages nécessaires pour la communication des provinces et des villes entre elles, le seront à l'avenir au
« moyen d'une contribution de tous les propriétaires de
« biens-fonds ou de droits réels, sujets aux vingtièmes,
« sur lesquels la répartition en sera faite à proportion de
« leur contribution aux rôles de cette imposition. Voulons
« que les fonds et droits réels de notre domaine y contribuent dans la même proportion. » Mais de sérieuses difficultés s'élevèrent lors de l'application de l'édit, les impôts ne rentrant que peu à peu les entrepreneurs se

plaignaient de n'être pas payés assez vite ; d'autre part, on avait laissé aux paroisses la faculté d'opter entre le travail en nature et la prestation en argent et les privilégiés, atteints par l'impôt, s'efforcèrent de maintenir l'ancien état de choses. En sorte qu'à la chute de Turgot, la corvée reparut comme par le passé.

3) Dans la Haute-Guienne, lors de l'extension donnée à la construction des travaux publics par Trudaine, on avait voulu ouvrir deux routes vers le bas Languedoc. L'intendant d'alors, Lescalopier, recourut à la corvée ; cela souleva une telle irritation qu'il fallut y renoncer et permettre aux communautés de se libérer en argent de leurs tâches (1). Mais les fonds de l'imposition établie en échange furent si mal administrés que la province, lorsque l'assemblée entra en fonctions, devait aux entrepreneurs environ 300.000 livres (2). Ne voulant pas revenir à la corvée, l'assemblée vota, pour exécuter les routes qui manquaient une imposition additionnelle fixée au onzième de la taille. Les ordres privilégiés, désirant, eux aussi, contribuer à cette nouvelle charge, votèrent, la noblesse un quinzième de sa contribution aux vingtièmes et le clergé un don gratuit. De plus, on imposa les communautés éloignées des routés, jusqu'alors épargnées. Malgré ces différentes ressources on ne parvint à réunir qu'une somme annuelle de 320.000 livres, bien insuffisante pour entretenir les routes anciennes et poursuivre l'exécution des nouvelles ; la main

(1) Lavergne, p. 78.

(2) Procès-verbaux, édition Crapart, Paris, t. II, p. 183.

d'œuvre était abondante et on aurait pu porter la dépense annuelle à 600.000 livres.

Comme il était impossible de demander davantage à l'impôt, l'assemblée proposa un emprunt de 3 millions, remboursable en dix ans (1). Pour payer les intérêts et amortir le capital, « seront assignés les fonds de l'imposition en rachat de corvée, sur lesquels les dits intérêts et remboursements seront prélevés avant tout autre emploi. » Cet emprunt n'avait pas été décidé sans une certaine appréhension : « Nous savons, lit-on dans le rapport, que l'emprunt est le moyen le plus dangereux qu'un administrateur puisse employer pour effectuer ses projets. Nous n'aurions aucune réponse à faire à cette objection, s'il s'agissait d'ouvrir un emprunt pour des objets indifférents à la fortune des peuples et à la vivification générale; nous ne faisons que vous indiquer un moyen infaillible de hâter la prospérité du pays. En cédant à la force des circonstances, prenons l'engagement formel et public de ne jamais revenir à l'emprunt que par nécessité ou du moins par la certitude d'un grand bien, vouant à l'indignation de ses concitoyens tout administrateur qui proposerait des emprunts pour des dépenses d'un luxe inutile; c'est à bannir la misère et à introduire l'aisance et la richesse qu'il faut réserver ce moyen, dont les dangers naissent précisément des facilités qu'il présente. »

Mais quelque dangereux que soient, en général, les

(1) Procès-verbaux, 4 décembre 1784.

emprunts, grâce à celui-ci on pourrait achever les routes commencées et en construire quatre-vingts lieues de nouvelles; sans compter tous les avantages indirects que procurerait à la province un pareil développement de ses moyens de communication. « La province profitera, « ajoutait le rapporteur, d'un bénéfice considérable, tant « sur les frais d'importation des denrées étrangères que « sur les frais d'exportation de ce qu'elle est dans le cas « de fournir aux provinces voisines. A ce premier avantage, très intéressant s'en joindra un autre non moins « précieux, celui de voir l'industrie se ranimer et prendre « de nouvelles forces dans toutes les parties de la province, son commerce s'étendre et son agriculture se « perfectionner d'une manière sensible; enfin la province « devra être regardée comme un grand héritage dont le « propriétaire aurait fait de très grandes avances pour « procurer à toutes les différentes parties qui le composent la plus grande valeur possible et qui, par quelques sacrifices passagers et momentanés se serait « assuré, et à ceux qui viendront après lui, des jouissances « qui ni lui, ni ses successeurs n'auraient jamais connues « si, moins éclairé sur ses véritables intérêts, il n'eût employé à l'amélioration de ses possessions que les moyens « faibles et circonscrits que sa situation actuelle lui présentait. »

Ces larges extraits des procès-verbaux témoignent à quel point les assemblées provinciales étaient qualifiées pour administrer avec habileté et prévoyance. Joignant à une connaissance approfondie des besoins de la province

une exacte appréciation des faits économiques, elles ne pouvaient que faire régner la prospérité dans leur ressort. La confiance du pays leur était du reste complètement acquise, tellement que l'emprunt, autorisé seulement pour moitié par le roi, fut entièrement couvert en huit jours par les capitalistes de la province.

4) Dans le Berri les routes n'étaient construites et entretenues qu'au moyen de la corvée. Les inconvénients de ce procédé étaient très vivement ressentis dans la province ; aussi l'assemblée, dans sa première session se demanda s'il ne serait pas possible d'y remédier. Mais, dans la crainte qu'un changement trop hâtif ne vint nuire à la confection des travaux actuellement en cours, elle ajourna sa décision et se contenta, pour préparer la réforme, de laisser aux paroisses une certaine liberté dans l'accomplissement de leurs tâches. « L'assemblée, frappée de la
« nécessité de ne pas laisser languir les travaux publics
« qui ont été commencés dans la province, d'augmenter
« même les communications qui peuvent seules en vivifier
« les différentes parties ; vivement émue de la malheureuse
« situation des corvéables qu'on arrache à leurs domiciles
« et à leurs travaux, pour les conduire sur les chemins où
« ils sont souvent livrés à toutes les rigueurs de l'indigence ;
« considérant que ces corvées, regardées comme un impôt,
« ont été jusqu'ici réparties par tête, sans égard aux fa-
« cultés respectives des corvéables et que la manière
« d'exiger les corvées ajoute souvent à leur dureté, en ce
« qu'elles sont demandées dans les temps les plus précieux

« pour la culture des terres; pénétrée de douleur en
« apprenant qu'un fardeau, si accablant par lui-même, a
« été souvent aggravé par des infidélités ou une rigueur
« dont il est désirable de ne pas laisser subsister de ves-
« tiges; affligée de ne pouvoir se décider à l'interruption
« des travaux commencés, ni prendre un parti définitif en
« pleine connaissance de cause sur la suppression des
« corvées, non plus que sur les moyens d'en prévenir les
« abus et la rigueur a délibéré : 1° Que les routes exis-
« tantes dans la province seraient entretenues, et les
« routes commencées continuées en 1779 par le moyen de
« la corvée, mais en la distribuant par tâches aux diffé-
« rentes communautés, pour être les dites tâches réparties
« entre les individus suivant les anciennes formes et en
« laissant aux communautés la liberté de faire faire les
« dites tâches par tels moyens qu'elles aviseront; 2° que la
« prochaine assemblée s'occupera dès le commencement
« de ses séances des moyens les plus efficaces à prendre
« relativement à la situation de la province, ou pour sup-
« primer totalement la corvée, ou pour n'en laisser sub-
« sister que ce qui se pourra concilier avec les principes
« de justice et de bienfaisance, qui ont déterminé le Roi à
« établir des Assemblées provinciales (1). »

De fait, dans sa session suivante, en 1779, l'assemblée s'occupa de nouveau de la question de la corvée, compara les divers modes d'exécution des travaux publics, examina un projet mixte de corvée et de contribution en argent et,

(1) Procès-verbal, 27 novembre 1778.

finalement s'en tint à la délibération de l'année précédente.

5) C'est seulement en 1780 que l'assemblée du Berri supprima définitivement la corvée et la remplaça par une contribution pécuniaire. Dans leur rapport du 25 octobre, les commissaires des travaux publics, après une critique très serrée du principe de la corvée, dans laquelle ils énuméraient longuement ses inconvénients et aussi ses avantages, concluaient au remplacement des corvées par une prestation en argent et indiquaient sur quelles bases on devait la faire porter.

Une comparaison s'imposait d'abord entre les résultats obtenus dans les autres provinces avec les deux systèmes. Dans le Languedoc, disaient-ils, l'impôt a remplacé la corvée, les routes y sont nombreuses et parfaites. D'autre part, dans la généralité d'Auch, avec la corvée on a obtenu des résultats identiques. En Bretagne également « vous avez vu la corvée changer la surface du pays, « comme par un coup de théâtre, et des routes, aussi bien « dirigées pour le commerce que pour la défense militaire « du pays, n'y demander plus à ses administrateurs qu'un « simple entretien. » Mais, si avec une pareille similitude de résultats la corvée a encore l'avantage d'opérer avec plus de rapidité, elle a contre elle d'avoir coûté bien des souffrances « elle faisait acheter par des sacrifices bien « pénibles sur le présent les moyens d'industrie et d'activité qu'elle assure pour l'avenir. »

D'ailleurs, si elle réussit dans certaines provinces an

même titre que l'impôt, il ne saurait en être de même dans le Berri. On évaluait, en effet, à 700.000 livres par an le travail exécuté pour les corvées, alors que des calculs précis et diverses expériences permettraient d'affirmer qu'avec une somme de 240.000 livres seulement, demandée à l'impôt, on construirait annuellement une longueur de routes trois ou quatre fois plus grande.

Aussi bien, forts de la liberté accordée par le roi à l'assemblée de résoudre la question comme elle l'entendrait, les commissaires adoptaient sans hésitation le principe de la prestation en argent. Mais il leur fallait déterminer de quelle façon seraient organisés désormais les travaux des routes. Plusieurs solutions se présentaient. Peut-être pourrait-on distribuer aux paroisses des tâches qu'elles exécuteraient à leur guise en nature ou à l'aide d'une contribution pécuniaire. Chaque paroisse se déterminerait vers le mode le plus conforme à ses intérêts ; celles qui sont voisines des routes auraient peut-être avantage à choisir le travail en nature ; les autres s'acquitteraient de préférence en argent. Dans les deux cas les routes continueraient à être construites sur les devis des ingénieurs et les travaux dirigés par les piqueurs et les conducteurs d'ouvrages.

On pourrait également, en renonçant à cette option des communautés, diviser tous les travaux des routes de la province en un certain nombre d'ateliers, à chacun desquels on affecterait la contribution de quatre ou cinq paroisses voisines. L'importance des ateliers serait proportionnée au montant des fonds. Les travaux de chaque

atelier seraient ensuite adjugés au rabais et, pour intéresser les paroisses à procurer les soumissions les plus avantageuses on leur attribuerait les rabais obtenus par l'adjudication. De plus, les fonds, destinés à remplacer la corvée, seraient levés par les collecteurs et versés directement par les syndics entre les mains des adjudicataires ; il en résulterait une notable économie et on inspirerait confiance aux contribuables en leur montrant l'emploi de leurs deniers.

Ce n'était jusqu'ici que des projets d'imposition locale. Ne serait-il pas préférable, se demandaient les commissaires, d'établir un impôt général sur toute la province. Ce serait, disaient-ils, le moyen le plus sûr et le plus simple de remplacer la corvée. On écarterait ces nombreux détails qu'entraîneraient certainement et la méthode des tâches et celle des adjudications par ateliers. L'impôt une fois établi il ne resterait plus qu'à déterminer le meilleur emploi des fonds publics et à le surveiller. « C'est alors
« que les habitants des campagnes, tranquillement attachés à la culture de leurs vignes et de leurs guérites,
« goûteront, sans crainte d'être arrachés à leurs asyles,
« cette douce paix qui fait leur premier bonheur (1). »

Ce système, cependant, ne laissait pas de comporter deux inconvénients dont on ne pouvait se dissimuler l'importance, le premier était d'alarmer par l'idée d'une imposition permanente dont l'assemblée n'était pas certaine de diriger en tout temps l'emploi, le second était de mettre

(1) Procès-verbaux, édition Cristo, session de 1780, p. 195.

tout ce qui concerne cette partie de l'administration entre les mains des préposés des routes qui attirait tout à eux à la faveur de leurs connaissances. L'imposition locale seule avait le mérite de prévenir ces abus. « C'est ainsi, « ajoutaient les commissaires, que tous les procédés « semblent s'exclure et se contredire les uns les autres ; « votre sagesse saura les balancer et les résoudre (1). »

Ils ne mentionnaient que pour mémoire le moyen tiré de l'emprunt. Sans doute il permet d'aller beaucoup plus vite et on peut apprécier ses excellents effets en Artois et dans le Languedoc. Mais, disaient-ils, ces provinces sont munies d'États qui les représentent et peuvent stipuler pour elles tandis que l'Assemblée provinciale ne fait qu'administrer le Berri ; elle ne peut faire d'emprunts sans l'autorisation du gouvernement ; ces emprunts pourraient gêner les opérations utiles aux finances royales ; d'ailleurs elle n'a pas encore acquis ce degré de stabilité qui permet d'essayer son crédit en grand et d'ouvrir des emprunts considérables.

A la fin de leur rapport, les commissaires des travaux publics marquaient, parmi ces différents moyens de remplacer la corvée, leur préférence pour le système des adjudications par ateliers. L'assemblée les suivit dans cette voie et, le 26 octobre décidait : « 1° Que les travaux qui « s'exécutaient ci-devant par corvée seront désormais « payés à prix d'argent ; 2° que ces travaux seront divisés, « comme ci-devant, par ateliers répandus dans les divers

(1) Procès-verbaux, session de 1780, p. 197.

« cantons de la province, et à la plus grande proximité
« possible de toutes les paroisses, de sorte qu'elles puissent
« suivre l'emploi de leurs contributions ; 3° que les adjudications des travaux de chaque atelier se feront en présence des syndics des paroisses dont les contributions y sont employées, ou eux appelés, afin qu'ils procurent
« par leur concours et leurs lumières les soumissions les plus avantageuses ; 4° que le bénéfice provenant des rabais obtenus sur l'estimation des travaux sera réparti
« en moins imposé sur les paroisses de chaque atelier, au marc la livre de leurs contributions, et que, dans le cas où les ouvrages ne pourraient être adjugés au-dessous
« du prix porté par les devis, il y sera pourvu par une réduction de travail, ou par l'assignation sur les fonds de l'année d'après, de la somme qui excéderait les contributions de l'année courante ; 5° Qu'enfin, les adjudicataires seront payés, dans les temps fixés lors de l'adjudication, par des mandements qui leur seront délivrés
« sur les paroisses dont ils auront exécutés les travaux, sans que les fonds passent par d'autres mains que de celles des collecteurs dans celles des adjudicataires, ainsi qu'il se pratique pour les réparations des presbytères et des églises (1). »

6) Le principe de la prestation en argent admis, et la manière dont s'exécuteraient désormais les travaux déterminés il se présentait encore une foule de questions dont

(1) Procès-verbaux t. I, p. 202.

les commissaires proposèrent la solution à l'assemblée. A quelle somme s'élèverait le nouvel impôt ? Sur quelles bases serait-il réparti ? Les paroisses éloignées devront-elles y être soumises ? Que deviendront les exemptions anciennes ? Y en aura-t-il de nouvelles ?

L'assemblée les résolut en fixant d'abord la contribution à la somme de 236.900 livres, que l'on estimait représenter la valeur du travail fourni par la corvée. Quant à la répartition de l'impôt elle devait évidemment se faire sur les contribuables jusqu'ici astreints à la corvée, c'est-à-dire sur les taillables ; pour maintenir l'égalité entre les paroisses il était décidé que les plus peuplées seraient imposées au tiers de leur taille et les autres au quart (1).

Dans chacune d'elles les contributions seraient réparties au marc de la taille. Les paroisses éloignées des routes n'avaient pas, jusqu'alors, été assujetties à la corvée. Elles se ressentaient cependant, elles aussi, de l'accroissement des moyens de circulation. L'assemblée décida donc de les frapper d'une contribution, moins forte que les communautés traversées par les routes, évaluée au sixième de la taille au lieu du tiers ou du quart. Pour les exemptions, elle prit une mesure radicale ; il n'y en aurait plus, sauf, toutefois, en faveur des pauvres imposés à moins de dix sols et certaines professions exemptées par le roi ; beaucoup de taillables, en effet, étaient dispensés de corvée parce que leur sexe ou leurs fonctions ne leur permettait pas un

(1) Dans les villes de Bourges et d'Issoudun l'impôt serait réparti sur le pied de la capitation.

travail en nature, qui n'auraient plus les mêmes raisons de se dérober à une contribution pécuniaire.

7) La réforme de la corvée accomplie et tous les détails de la répartition de l'impôt de remplacement réglés, le rôle de l'Assemblée provinciale ne devait pas pour cela être terminé ; elle avait encore à surveiller la mise en pratique de son œuvre. « Il lui reste, déclaraient les commissaires des travaux publics dans la séance du 2 novembre, à tracer une marche sûre et facile pour éclaircir les doutes, prévenir les plaintes, résoudre les difficultés survenant au moment d'une institution nouvelle, et surtout pour déconcerter les efforts qu'on fera pour la traverser. Il faut que, présents partout, vous éclairiez les travaux de chaque atelier, vous veilliez sur l'exactitude des devis, vous donniez aux adjudications la publicité qu'elles doivent avoir, vous y fassiez naître la chaleur et la concurrence, vous écartiez les adjudicataires inhabiles ou peu solvables, vous forciez les entrepreneurs à remplir avec fidélité leurs engagements, que vous preniez enfin de justes mesures pour que leurs ouvrages soient reçus sans ménagements comme sans dureté (1). »

La commission intermédiaire pourrait suffire à cette besogne dans le département de Bourges ; mais dans les quatre autres il faudrait instituer des commissaires spéciaux pour recevoir les plaintes des paroisses contre les

(1) Procès-verbaux, p. 222.

adjudicataires, délivrer les mandements sur les collecteurs, adjudger et recevoir les travaux ; conclure les baux d'entretien, « tous objets qui demandent des agents d'un ordre « distingué et faits pour mériter la confiance publique (1). » Ces commissaires, répandus dans la province, se partageraient la surveillance des routes ; pour les adjudications, ils se réuniraient plusieurs ensemble de façon à donner aux entrepreneurs une entière confiance et à les « attirer « par l'espoir d'une concurrence rigoureuse. » Comme ils ne pourraient suffire à tous les détails de la surveillance et de l'inspection des travaux, ils seraient suppléés dans cette besogne par des conducteurs placés de distance en distance, qui leur rendraient compte de l'État des routes, du progrès des ouvrages, de la marche des ateliers de charité. Ces conducteurs seraient appointés au moyen des fonds laissés libres par la suppression des anciens piqueurs et conducteurs des corvées. Avec l'excédent de ces fonds on paierait les travaux des ingénieurs ou officiers géographes pour tracer et ouvrir les routes, fonder les carrières et « autres objets auxquels la corvée ne peut plus être appliquée. »

Les conclusions de ce rapport, de même que celles du précédent furent toutes adoptées par l'Assemblée provinciale.

8) Toutes les délibérations relatives à la corvée furent transmises au roi qui, par un arrêt du 13 avril 1781, déclara

(1) Procès-verbaux, p. 224.

rait la corvée supprimée dans la généralité de Bourges et ordonnait son remplacement par une contribution en argent. Les différents articles de l'arrêt ne font guère que reproduire les décisions de l'assemblée. Toutefois l'article XIII fixe les attributions de la Commission intermédiaire en matière de travaux publics : « Elle règlera le
« nombre et l'emplacement des ateliers sur les différentes
« routes; elle tiendra la main à ce que les travaux de
« chaque atelier correspondent exactement aux contribu-
« tions des paroisses qui y sont attachées....., elle aura
« seule le droit de juger les contestations relatives tant à
« la répartition et à la levée des deniers, qu'à l'adjudica-
« tion, la construction et à la réception des travaux (1) ».

A partir de cette époque, le nouveau mode d'exécution des travaux publics fut usité dans toute la province et donna d'excellents résultats. Il nous suffira, sur ce point, de produire le témoignage du rapporteur des travaux publics qui, le 7 novembre 1786, près de six ans après la suppression de la corvée appréciait en ces termes les avantages de cette réforme : « A chaque assemblée qui
« a suivi cette époque heureuse, on vous a rendu compte
« des résultats et vous avez vu avec la plus grande satis-
« faction que, non seulement vous obteniez la quantité
« d'ouvrages que vous vous étiez proposés d'exécuter,
« mais que les travaux publics fournissaient des moyens
« de subsistance aux manœuvres inoccupés, en même
« temps qu'ils offraient aux voituriers qui veulent se

(1) Procès-verbaux, t. I, p. 339.

« charger des transports, une occasion de ne pas laisser
« leurs voitures oisives. Le travail, exécuté à prix d'ar-
« gent, est devenu par là une sorte de bienfait pour ces
« deux classes de citoyens sur lesquels pesait plus for-
« tement le poids de la corvée, puisqu'il leur procure le
« double avantage de pourvoir aux besoins de leurs
« familles et de payer plus facilement leurs autres im-
« positions. » Mais c'est là un avantage direct de la réforme,
« ce qui doit particulièrement ici fixer votre attention,
« c'est le rapport qu'elle a avec le bien général de la pro-
« vince. Les biens particuliers qui en résultent doivent
« être nécessairement subordonnés à la chose publique,
« qui doit être l'objet principal de vos travaux. Or, mes-
« sieurs, nous pouvons vous assurer ici, avec confiance,
« que rien de ce qui peut contribuer à remplir à cet égard
« les vues patriotiques qui vous animent n'a été négligé ;
« et c'est avec une bien douce satisfaction que nous allons
« avoir l'honneur de mettre sous vos yeux les détails
« relatifs à cette branche de votre administration. »

II

Bien que ce ne soit pas, à proprement parler, une réforme, il est utile de noter, en passant, en matière de travaux publics, le gigantesque projet de navigation présenté par le duc de Charost et approuvé par l'Assemblée du Berri. Il marque à merveille l'esprit d'initiative de l'as-

semblée, et même d'initiative heureuse car il fut, dans la suite, en partie exécuté et c'est peut-être grâce à lui que le Berri est actuellement doté d'un immense réseau de canaux.

Le duc de Charost, dans un Mémoire important, discuté dans la séance du 11 novembre 1780, après avoir énuméré les nombreux avantages du transport par eau : « un chariot, disait-il, attelé de six chevaux et conduit « par deux hommes, ne porte que deux ou trois milliers, « tandis que deux mariniers suffisent à un bateau chargé « de trois cents milliers; un seul bateau rend donc à la « culture deux cents hommes et six cents chevaux », exposait le plan des opérations à entreprendre; il ne s'agissait rien moins que de rendre navigable toutes les rivières du Berri; l'Yèvre jusqu'à Bourges, la Creuse jusqu'à Argenton, le Cher jusqu'à Montluçon, l'Indre jusqu'à la Châtre, de relier toutes ces rivières entre elles et avec la Loire et l'Allier par deux canaux aboutissant à Bourges et par différents autres canaux artificiels. Et ce n'était là que l'embryon du réseau qui devait au nord, s'unissant à la Seine mettre le Berri en communication avec Paris, Rouen et le Havre, et, par les canaux de Picardie, d'Artois et de Flandre avec les Pays-Bas, la Hollande et l'Angleterre. La partie méridionale, aboutissant à la Haute-Loire et à l'Allier devait assurer à la province des rapports avec la Bourgogne, la Franche Comté, l'Alsace et l'Allemagne et d'un autre côté avec Lyon, le Dauphiné, la Provence, la Méditerranée, l'Italie, et, peut-être même avec Bordeaux, Bayonne et l'Espagne. Le vœu du duc de Charost était

que l'on pût réunir « les diverses navigations dans la capitale de la province, unir par elle le Rhin et la Loire à « la Garonne, l'Océan à la Méditerranée. »

L'Assemblée, naturellement, ne pouvait qu'admirer cette idée dont la réalisation aurait fait du Berri le centre de la navigation de toute la France ; mais il lui était impossible d'entreprendre un aussi vaste projet ; elle se contenta donc de mettre à l'étude une seule ligne, qui devait joindre l'Allier au Cher et elle décida, qu'après avoir obtenu l'adhésion royale, il serait levé des plans avec profils et nivellements, accompagnés de devis estimatifs de tous les ouvrages nécessaires auxquels on joindrait une juste appréciation des dédommagements à accorder aux riverains qui subiraient des pertes, soit par les suppressions de moulins, soit par toute autre cause. Pour subvenir à cette dépense préliminaire, on demanderait au roi d'accorder dès 1781 la somme de 14.274 livres que la province payait tous les ans pour faire partie de la navigation générale. La Commission des travaux publics veillerait aux opérations préparatoires et en rendrait compte à la session suivante de l'assemblée avec l'exposé de ses vues pour obtenir des riverains une subvention à raison des avantages particuliers qu'ils retireraient d'une navigation bien établie. Pour parer à la dépense qu'occasionnerait la construction de ce canal, le Président serait chargé de demander au roi la concession des coupes de la forêt de Tronçais, inexploitée faute de communications.

Les travaux d'études furent aussitôt commencés, mais c'est en 1876 seulement que l'Assemblée soumit au ministre

les plans, profils, nivellements et devis ; elle demandait en outre l'autorisation de contracter un emprunt de 150.000 livres par an pendant dix ans pour parvenir à la confection du canal. La Révolution étant survenue, le projet fut abandonné ; il fut repris en 1807, abandonné à la fin de l'Empire et repris de nouveau sous la Restauration il fut en partie exécuté.

§ 2^e

Les réformes les plus importantes qu'aient accomplies les Assemblées du Berri et de Haute-Guienne sont incontestablement celles qui s'appliquèrent à la répartition et à la levée des impôts et à l'exécution des travaux publics.

Elles exercèrent cependant leur activité dans toutes les branches de leur administration. En parcourant les procès-verbaux on les voit, toujours soucieuses du bien du pays, s'ingénier de toutes manières pour y faire régner la prospérité.

I

C'est celle du Berri qui cherche à rénover le commerce et les manufactures dans la province (1) ; la laine est recueillie en abondance, pourquoi ne pas la préparer sur

(1) 2 novembre 1780.

place, la laver, la trier et la faire filer dans des manufactures du pays pour ensuite l'échanger avantageusement, sous forme d'étoffes, avec les produits d'Amérique ; le chanvre est une des productions importantes, on pourrait installer des manufactures de toile à voiles, des corderies pour la marine. Les matières premières sont bonnes, ce qui manque, c'est le commerce, la circulation de l'argent ; fabriquant peu, mal payé, on fabrique mal.

Mais des encouragements platoniques seraient insuffisants ; ce qu'il faudrait pour ranimer les manufactures c'est émettre des emprunts pour faire des avances aux commerçants et aux industriels, fonder des sociétés de commerce. Et si c'était aller trop loin pour le début, on pourrait tout au moins essayer tout de suite de remonter à Bourges le commerce de la bonneterie jadis très prospère ; on pourrait décerner une distinction au fabricant qui aurait le plus étendu ses rapports et ses ventes dans le cours de deux années ; quelques amis du bien public réunis en bureau d'émulation et de commerce pourraient acheter la matière première et lui donner les préparations nécessaires et la répartir ensuite entre les ateliers particuliers sous forme d'avances dont on recouvrerait ensuite exactement le montant au fur et à mesure des ventes.

La même Assemblée s'inquiétait également de la langueur dans laquelle se traînait l'agriculture et chargeait une commission spéciale de déterminer la cause de cette situation déplorable et d'en rechercher les remèdes. Dans

un rapport du 30 octobre 1783 (1), le bureau de l'agriculture indiquait les motifs de la ruine des campagnes : c'était d'abord la paresse de la classe ouvrière, favorisée par la facilité avec laquelle on se procurait des ressources dans les productions spontanées de la terre, notamment au moyen de la vaine pâture ; cela provenait encore à son avis de la mauvaise qualité des valets de ferme ; la vie pastorale les menait à l'oisiveté et au vice ; il fallait que leurs maîtres fussent leurs esclaves ; aussitôt loués, du reste, au mépris de la parole donnée ils s'engageaient chez de nouveaux maîtres. Un autre inconvénient notable provenait des communautés de culture entre frères et sœurs ; chacun cherchait à s'approprier le profit commun en fournissant la moindre somme de travail.

Comme remèdes aux maux du Berri il faudrait d'abord supprimer la vaine pâture ; ajouter dans ce but, à la coutume du Berri un certain nombre d'articles concernant la mise en fourrière des bêtes trouvées sur le terrain d'autrui prescrire la clôture des prairies ; obtenir (on ne dit pas par quels moyens) une meilleure discipline des valets ; diminuer au moyen d'une réglementation sévère le nombre des vagabonds ; restreindre les communautés avec une réforme de la coutume sur ce point. Comme sanction à ce rapport, l'Assemblée chargeait tous les députés de faire dans leurs arrondissements respectifs une enquête sur le sol, les productions et les méthodes de culture propres à faire connaître l'état de l'agriculture de la province, qu'ils enver-

(1) Procès-verbaux, t. II, p. 404.

raient à la commission intermédiaire avec leurs observations sur les moyens qu'ils croiraient les plus propres à l'encourager et à la perfectionner, ils étaient priés d'indiquer également les nouvelles productions introduites dans leurs arrondissements ainsi que les essais qui y auraient été pratiqués, et leurs résultats.

La même enquête était prescrite pour le commerce et l'industrie.

Pour stimuler les recherches l'assemblée avait décidé de décerner trois prix à ceux qui résoudraient le mieux les questions suivantes ; pour le prix d'agriculture : quels sont les moyens les plus propres à diminuer en Berri les frais de la moisson ; prix d'industrie : quels sont les moyens les plus propres à encourager et à ranimer à Bourges la fabrication et le commerce de la bonneterie, ainsi qu'à favoriser les divers emplois de la laine ; enfin prix concernant la population : quels sont les moyens les plus propres d'accroître la population en Berri, en procurant à ses habitants, surtout à ceux des campagnes, l'aisance qui leur manque, et quelles vues une administration sage peut-elle proposer à un gouvernement bienfaisant. Les fonds destinés aux prix étaient offerts par le président et les membres de l'Assemblée provinciale.

II

De même, l'assemblée de Haute-Guienne prenait toutes sortes de mesures pour favoriser le développement du

pays. Elle proposait le partage des communaux (1), immenses terrains stériles et difficilement cultivables dont tout le monde, en principe, avait la jouissance et qui, en fait, ne servaient utilement à personne : « Ces terrains qui
« semblent destinés à assurer au pauvre des secours
« indépendants de toute révolution, ne remplissent pas
« même cet objet. Le pauvre, n'ayant ni bestiaux ni trou-
« peaux, ne fait aucun usage de ses droits sur des biens
« plus stériles encore pour lui que pour la société. Des
« paysans entreprenants en usurpent des portions considé-
« rables dont la taille et la rente restent à la totalité des
« habitants. De là une infinité de procès et un cri général
« pour demander le partage. Les principes de ce partage
« n'étant fixés ni par la loi ni par l'usage, les discussions
« n'ont point de fin, et les communautés s'écrasent par les
« procès ou s'appauvrissent par leur silence. » Le bureau
du bien public demandait que les communaux fussent divisés en deux parties : une moitié qui serait partagée entre tous les habitants sans distinction, et l'autre moitié attribuée aux propriétaires proportionnellement à leur *allivrement*. Ces communaux bientôt défrichés, deviendraient, grâce aux améliorations des propriétaires, désormais seuls maîtres, une source de richesses pour l'agriculture de la province.

L'assemblée songea également à créer des pépinières, afin de planter le long des routes des arbres sains et

(1) Procès-verbaux, 4^{er} octobre 1780.

vigoureux ; elle en ferait don aux propriétaires voisins, à charge par eux de veiller à leur conservation (1).

Dans le but d'améliorer la race des moutons de la province, elle décida l'achat d'un certain nombre de béliers venant d'Angleterre, d'Espagne ou du Roussillon (2). Elle les distribuerait ensuite aux propriétaires au prix d'acquisition. Toujours pour favoriser l'élevage, elle résolut de demander au roi d'exempter de milice les bergers gardant au moins cent bêtes. En 1786, les syndics constataient avec tristesse la non exécution de cette mesure, mais ils prévoyaient que l'année suivante les achats pourraient être effectués.

La province possédait un haras depuis 1750 ; sur la réclamation de la Commission intermédiaire, la garde des étalons fut retirée aux dépositaires qui n'en prenaient aucun soin, et on les réunit dans un seul dépôt ; l'assemblée résolut également d'augmenter le nombre des étalons et d'acheter trente juments (3).

Elle chercha à favoriser l'industrie du tissage en demandant la suppression de la marque pour les étoffes, fabriquées dans la province, dont le prix n'excéderait pas quarante sols par aune (4). La Commission intermédiaire fut aussi chargée de présenter un projet de modification du régime des droits de traites qui se percevaient sur les mar-

(1) Procès-verbaux, 10 décembre 1786.

(2) Procès-verbaux, 22 novembre 1784.

(3) Procès-verbaux, 11 décembre 1784.

(4) Procès-verbaux, 11 octobre 1782.

chandises importées dans la province ou sur celles qui s'exportaient (1).

Comme rien de ce qui intéressait le bien de ses administrés ne lui était étranger, l'assemblée de Haute-Guienne, émue du peu d'habileté et d'honnêteté des sages-femmes et soucieuse de réparer les malheurs qui en résultaient, décida d'ouvrir un cours d'accouchement. Il est bon de rapporter textuellement une partie des critiques qu'elle formule à ce sujet : « Vous n'ignorez pas, dit le rapporteur du bien public, que cette profession, si intéressante pour l'humanité et qui, dès lors, ne devrait être exercée que par des personnes qui joignent à beaucoup d'honnêteté toutes les connaissances nécessaires, est trop souvent usurpée par des femmes également avilies par leur brutale stupidité et par la dégradation de leurs mœurs ; aussi combien ne voit-on pas de tristes victimes périr sous ces mains ignorantes et cruelles, et que des secours sagement administrés auraient facilement con-

« servées à la société ? Combien de femmes blessées dès leurs premières couches et qui ne peuvent plus devenir mères ? Combien de malheureux enfants estropiés au moment de leur naissance ?... » Et le rapporteur, considérant combien on dépensait pour des établissements qui n'ont pour but que l'agrément ou la commodité ajoutait : « n'est-il pas plus conforme à la raison et à l'humanité de consacrer des fonds qui ne peuvent jamais être bien considérables, pour conserver des citoyens à l'État, des

(1) Procès-verbaux, 18 novembre 1784.

« enfants à leur père et des mères à leurs enfants (1). »

Pour arriver à ce résultat il fallait nécessairement augmenter l'instruction et l'habileté des personnes chargées de présider à la naissance des enfants. L'assemblée décidait donc d'établir dans les six principales villes de la province un cours d'accouchement auquel pourraient assister les personnes désirant embrasser la profession de sage-femme. Et, comme c'était surtout dans les campagnes que sévissait le mal, afin d'y assurer la diffusion de sages-femmes habiles, l'assemblée décidait que cinq élèves par élection, choisies par la Commission intermédiaire, seraient envoyées au cours d'accouchement, aux frais de l'Administration. Tous les ans les cours devaient recommencer ; de nouvelles élèves y seraient envoyées et, au bout de peu d'années, toutes les paroisses seraient dotées de sages-femmes connaissant bien leur profession.

Non contente d'assurer le bien être matériel, l'Assemblée de Haute-Guienne visait encore au développement intellectuel de ses administrés ; témoin cette délibération du 4 décembre 1784 qui décide la création d'une chaire de mathématiques au collège de Montauban : « La ville de
« Montauban, dit le rapporteur, doit renfermer, en plus
« grand nombre qu'aucune autre ville de province, des
« personnes qui se destinent au commerce, à la marine,
« ou au génie ; elles s'y rendent de toutes les parties de la
« province pour s'y procurer une éducation conforme à
« leurs vues ou à celles de leurs parents. Rien ne nous a

(1) Procès-verbaux, 8 octobre 1782.

« paru plus propre à les seconder que l'établissement d'une
« chaire publique de mathématiques. »

On sait que les Assemblées provinciales étaient chargées d'établir et de diriger les ateliers de charité, et de répartir les fonds accordés par le roi à cet effet. Le rapporteur du bien public à l'Assemblée de Haute-Guienne constatait, le 17 septembre 1782, les heureux effets produits par cette direction. « Vous avez vu les personnes de tout sexe, les
« vieillards comme les enfants, venir en foule à ces ateliers
« et trouver dans un modique salaire, proportionné à
« leurs travaux de quoi fournir à leur subsistance. Com-
« bien de familles qui, sans ce secours, auraient été, dans
« le cours de ces années malheureuses, plongées dans les
« horreurs de la misère et qui bénissent la main bienfai-
« sante qui leur a distribué les dons du prince. »

CHAPITRE V

Les résultats

I

Necker avait dû, en créant les Assemblées provinciales, pour n'effaroucher personne, ne choquer aucune susceptibilité, donner à cette réforme des débuts effacés, timides, sous couleur d'essai. Mais l'essai dans une seule province ayant justifié toutes les espérances, on avait agrandi le champ d'expériences ; une autre province, prise dans une région de la France tout à fait différente, tant comme climat que comme production et comme mœurs, s'accommoda tout aussi bien que la première de cette nouvelle organisation. Les membres des Assemblées, choisis parmi des hommes éclairés et libéraux, travaillaient avec un zèle actif et intelligent pour le bien commun. Le ministre qui suivait leurs travaux avec une attention quasi paternelle s'empressait de faire droit à leurs réclamations. L'opinion publique ne pouvait faire grise mine, elle si avide de réformes, à cette réussite parfaite, de sorte que l'on prévoyait une généralisation prochaine des Assemblées dans

toutes les provinces, sur le modèle de celles du Berri et de la Haute Guienne, et cette mesure semblait ne devoir rencontrer qu'une approbation unanime.

Il y avait pourtant deux rouages politiques qui auraient pu craindre d'être atteints dans leurs propres pouvoirs par cette rivalité nouvelle. C'étaient les parlements et les intendants. Ceux-ci surtout se voyaient enlever bon nombre de leurs attributions qui passaient aux Assemblées provinciales ; mais on agit à leur égard avec beaucoup de tact, on ne leur témoigna jamais d'hostilité ouverte ; du reste, Necker était tout puissant et l'on savait bien que dans un conflit entre les intendants et les Assemblées il soutiendrait les droits de ces dernières. Au fond, ils auraient eu mauvaise grâce à se fâcher puisqu'on leur enlevait simplement de la besogne administrative, sans toucher à leurs fonctions essentielles qui consistaient à correspondre avec le pouvoir royal, à lui communiquer des avis et à transmettre ses ordres.

Les parlements, toujours ombrageux, dès qu'il était question de toucher en quoi que ce fût, au gouvernement, protecteurs et gardiens, qu'ils se disaient, de la vieille constitution du royaume, n'avaient pas crû devoir protester lors de ce timide et partiel essai et le fonctionnement de ces Assemblées purement administratives ne leur avait pas donné l'occasion de se plaindre. En somme, tout marchait au mieux pour le succès des Assemblées provinciales quand un événement malheureux vint arrêter net leur extension et faillit même causer leur ruine complète.

Nous avons vu, précédemment, qu'en 1778, lorsque

Necker songea à réaliser son projet d'institution de corps provinciaux, il avait présenté au Roi, pour le convaincre de leur utilité, un Mémoire dans lequel il détaillait complaisamment les divers abus auxquels il serait possible de remédier avec leur aide. Les intendants et les parlements n'y étaient pas épargnés. Necker comptait mettre les premiers dans l'ombre et reléguer les parlements dans leurs attributions strictement judiciaires.

Ce mémoire qui avait été communiqué confidentiellement à un personnage important de la Cour fut, en 1781, imprimé en secret et distribué à tous les membres du parlement de Paris. Or, entre autres critiques il s'y trouvait ce passage, tout à fait significatif des intentions de Necker : « Le public, par la tournure des esprits, a les
« yeux ouverts sur tous les inconvénients et tous les abus.
« Il en résulte une critique inquiète et confuse qui donne
« un aliment continuel au désir qu'ont les parlements de
« se mêler d'administration. Ce sentiment de leur part se
« manifeste de plus en plus, et ils s'y prennent comme
« tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir, en parlant au nom du peuple, en se disant les défenseurs des
« droits de la nation, et l'on ne doit pas douter que, *bien*
« *qu'ils ne soient forts ni par l'instruction ni par l'amour*
« *pur du bien de l'État*, ils ne se montrent dans toutes les
« occasions, aussi longtemps qu'ils se croiront soutenus
« par l'opinion publique; il faut donc leur ôter cet appui
« ou se préparer à des combats qui troubleront la tranquillité du règne de votre Majesté et conduiront successivement ou à une dégradation de l'autorité, ou à des

« partis extrêmes dont on ne peut, au juste, mesurer les
« conséquences. L'unique moyen de prévenir ces secousses
« est d'attacher essentiellement les parlements aux fonc-
« tions honorables et tranquilles de la magistrature et de
« soustraire à leurs regards continuels les grands objets de
« l'administration, surtout dès qu'on peut y parvenir par
« une institution qui, remplissant le vœu national, con-
« viendrait également au gouvernement. »

La publication de ce Mémoire jeta une vive émotion dans les parlements. Persuadés qu'on allait les dépouiller, au profit des assemblées, de leur droit de remontrances et de l'enregistrement des édits, ils se hâtèrent, à la première occasion, de manifester au ministre leur mécontentement. Justement, Necker présentait à celui de Paris un édit portant création de l'Assemblée provinciale de Moulins. Le parlement refusa de l'enregistrer, ne pouvant, disait-il, concourir à l'érection d'établissements destinés à sa perte; il annonçait, en même temps des remontrances dans lesquelles seraient longuement énumérées les raisons de son refus, basées surtout, sur les propositions du Mémoire qui lui étaient hostiles (1).

Cela servit de point de départ à une véritable cabale contre Necker. Déjà, l'année précédente, lorsqu'avait été décidé l'établissement de l'Assemblée provinciale de Moulins, l'intendant de la généralité. M. de Reverseaux s'était dressé en France des vues, du directeur général des finances, et, par ses manœuvres avait rendu toute nou-

(1) Bachaumont, *Mémoires secrets*, t. 17, page 152 et suivantes.

velle réunion des membres impossible. Les courtisans, jaloux du crédit de Necker, prirent, pour la plupart, fait et cause en faveur des parlements.

Dans le même moment, des libelles anonymes critiquant le ministre et son œuvre étaient répandus à profusion : « Qu'avez-vous fait, Monsieur, lui était-il reproché par « l'un d'eux (1), dans vos délires de législation? Avez-
« vous tenté d'accorder la coutume avec le droit écrit?
« De nous faire vivre sous une même loi comme sous un
« même roi.? Dans nos rêves d'administration avez-vous
« imaginé un régime général pour tout le royaume, et de
« soumettre également les pays d'États et les pays d'élec-
« tions? Ces grands objets demandent certainement de
« l'audace et votre parfaite ignorance de la constitution
« française était bien propre à nous en dissimuler les dif-
« ficultés, aussi le compas resserré du génie financier ne
« vous a permis que de nous effrayer par l'établissement
« de quelques simulacres d'États provinciaux. » Un, sur-
tout, paru dans le feu des événements (2), contenant les
extraits les plus reprehensibles du Mémoire, excitait les
magistrats à une lutte à outrance contre leur puissant
ennemi ; il ne prétendait rien moins que Necker cherchait
à ébranler la constitution de la monarchie et à la renverser
jusque dans ses fondements : « Ce serait un crime, y
« était-il soutenu, de proposer à Votre majesté de substi-

(1) Lettre à M. Necker, directeur général des Finances. Collection de tous les ouvrages pour ou contre M. Necker, Utrecht, 1781.

(2) Lettres d'un bon Français.

« tuer aux antiques États des administrations provinciales
« qui, dénuées de toute sanction nationale, et n'ayant,
« par conséquent, pour base de leur nouvelle existence
« que la mobilité du pouvoir, [seraient sans cesse exposées
« à être détruites par la même autorité qui leur aurait
« donné l'être; des administrations dont la condition
« essentielle serait de renoncer absolument à tous les
« caractères, aux signes même équivoques de la liberté,
« au nom partout et en tous temps consacré d'États, aux
« termes expressifs de don gratuit, d'octroi de l'impôt, à
« toute faculté de suspendre et de délibérer. »

Ainsi, pressé de toutes parts, attaqué par la cour, par le parlement, par les intendants, bafoué devant l'opinion, Necker se trouvait dans une position tout à fait critique et semblait réduit à se retirer. Son crédit auprès de Louis XVI n'était cependant pas encore ébranlé. La reine avait dit à Marly du Mémoire (1) : « C'est l'ouvrage d'un homme bien
« zélé pour la gloire de son roi et le bonheur de son
« peuple. » Le roi avait également déclaré au Premier Président que « le Mémoire n'ayant été rédigé que pour lui
« et n'ayant été divulgué que par une trahison, il attendait
« de la sagesse du Parlement qu'il ne statuerait rien
« dessus et ne s'en occuperait pas (2).

Voulant alors, par un coup d'audace, réduire au silence tous ses ennemis, Necker menaça de démissionner s'il ne lui était donné une triple satisfaction : il demandait,

(1) Bachaumont, *op. cit.*

(2) Bachaumont, *op. cit.*

d'abord, son entrée au Conseil d'État, ensuite des lettres de jussion ou même un lit de justice pour l'enregistrement de l'édit de création de l'Assemblée de Moulins, et, enfin, la destitution de M. Gueaux de Reversaux, l'intendant de cette généralité qui avait entravé l'exécution de ses projets. C'était trop exiger à la fois ; Louis XVI n'osant point, par une satisfaction éclatante accordée au Directeur général des Finances, mécontenter la Cour, accepta sa démission le 19 mai 1781.

Cette lutte entre Necker et les parlements jette un jour singulier sur l'esprit de ceux-ci, toujours prêts à entrer en lice pour défendre leurs privilèges, ennemis jurés de toutes les innovations dans lesquelles ils flairaient un obstacle à leur influence, uniquement soucieux de leurs intérêts particuliers et du maintien de leurs prérogatives.

Elle fixe, en outre une date importante dans le mouvement réformateur du XVIII^e siècle. Formé, au début, par quelques velléités d'hommes de bien, souffle d'abord insensible qui, peu à peu prenait de l'ampleur avec l'appoint des philosophes, ce mouvement avait répandu partout l'idée de changements, d'améliorations à opérer sans retard. La réforme de Necker était la première tentative importante ; sa réussite faisait songer à une généralisation dans toutes les provinces ; déjà on escomptait la force de son exemple pour la mise en train des autres réformes. La chute du ministre vint réfréner ce courant d'aspirations bienfaisantes. Il fut forcé de s'arrêter et lorsqu'il repartit il était trop tard pour que son action fut efficace.

Les deux assemblées qui, en quelque sorte, le person-

nifiaient continuèrent de fonctionner avec le même zèle que par le passé, mais il n'en fut pas créé d'autres. Leur autorité avait en grande partie diminué en même temps que tombait leur fondateur. On les tolérait seulement et à la condition qu'elles se fissent humbles et silencieuses, que leur action fut effacée. Les intendants reprirent vis-à-vis d'elles toute leur arrogance. L'assemblée du Berri se vit interdire l'impression de ses procès-verbaux ; celle de Haute-Guienne ne dut qu'à une courageuse protestation le droit d'en continuer la publication. La réforme, ainsi réduite, sans protecteur ni soutien semblait vouée à un rapide effondrement.

Toutefois, les Assemblées provinciales avaient occupé, dans le mouvement réformateur une place prépondérante. Avant elle on avait fait des projets, créé en rêve un monde nouveau auquel on pouvait impunément prêter toutes les perfections puisqu'il n'avait qu'une existence chimérique. Elles furent la première réalisation importante de ces aspirations vers l'amélioration générale. Malgré leur disgrâce elles continuèrent à tendre avec énergie et ténacité à leur but, la suppression des abus dans l'administration des provinces.

L'opinion publique qu'avait fortement impressionné leur création, ayant constamment devant les yeux le spectacle de leurs travaux, était obligée de reconnaître l'excellence de leurs résultats.

Aussi bien, leur exemple fit naître dans la suite toutes sortes de projets, d'essais, de revendications qu'il est

nécessaire d'examiner afin de déterminer exactement la portée réformatrice des Assemblées provinciales.

II

Les libelles injurieux, les écrits innombrables qui avaient joyeusement salué la chute de Necker ne tardèrent pas à tomber dans l'oubli. Par un revirement dont l'inconstance des sociétés humaines donne un assez fréquent exemple, la popularité de l'ancien ministre reprit de plus belle, à mesure que s'éloignait le passé et que les fautes de son successeur faisaient briller d'un plus vif éclat les actes de son ministère. (1)

« Insensiblement, ses idées et ses projets reconquirent l'opinion.

Il avait, dans sa retraite, publié en 1784 son traité de l'Administration des finances dont le succès fut énorme. Il y faisait l'apologie des assemblées provinciales et on y rencontrait des passages comme celui-ci pour célébrer les avantages de la publicité de leurs travaux : « Les pro-

(1) Un certain nombre d'amis, après sa chute, lui étaient, du reste, restés fidèles, témoin cette lettre de M. le marquis de Villette au roi : « Celui qui emporte aujourd'hui les regrets de la nation a osé exécuter ce qu'il avait osé entreprendre et rien ne l'a arrêté dans sa pénible carrière. Les yeux fixés sur Votre Majesté comme l'aigle sur le soleil, il a dédaigné les méchants qu'il aurait fallu chercher dans les ténèbres. Livré tout entier aux grandes pensées de l'administration, il ne s'est occupé que des moyens prompts et terribles qu'il fallait pour ainsi dire créer.... » Collection de tous les ouvrages pour ou contre Necker.

« cès-verbaux des deux premières assemblées ont été
« rendus publics et l'on ne peut se défendre d'une sorte
« d'émotion en y découvrant tous les biens de détail dont
« l'administration intérieure des provinces est susceptible.
« Je crains qu'on ait affaibli ce ressort en défendant,
« comme on l'a fait après moi, l'impression des procès-
« verbaux. Leur publicité assurait aux administrations
« provinciales cette confiance si nécessaire à ceux qui ont
« besoin, pour faire le bien de contrarier les habitudes ;
« elle leur procurait ce tribut d'opinion si propre à encou-
« rager ceux qui se livrent à des travaux pénibles sans
« intérêt et sans ambition. L'approbation du roi doit leur
« suffire, disent les ministres ; mais le roi serait mal servi
« par ceux qui ne compteraient pour rien l'opinion
« publique. Ces considérations seront présentées peut-être
« comme l'effet d'un système particulier ; ce système, si
« c'en est un, je ne le désavouerai point, et je crois que le
« relâchement d'un grand nombre d'administrations est
« dû à l'obscurité dont elles s'enveloppent. Tout se fut
« ranimé, si elles avaient eu à comparaître devant le tri-
« bunal de l'opinion ; les regards publics sont les seuls
« qui puissent suffire à l'immensité des observations
« dont toutes les parties de l'administration sont suscep-
« tibles. Sans doute ces regards importunent ceux qui
« gèrent les affaires avec nonchalance, mais ceux qu'un autre
« esprit anime voudraient multiplier de toutes parts la
« lumière ».

Ailleurs il les représentait comme la plus grande marque de puissance et de bonté d'un monarque : « Ce qui exprime

« le mieux l'autorité du souverain, ce qui le rappelle davan-
« tage, ce sont les établissements les plus propres à exciter
« et à féconder le bien public. A mesure que ce bien se
« développe, on croit de plus en plus que le roi veille, que
« le roi veut, que le roi commande. C'est à Versailles que
« le bruit de ses gardes suffit pour annoncer sa présence ;
« dans le fond des provinces, ce n'est que par les bienfaits
« qu'il vit au milieu de ses peuples ».

Le public séduit par cette lecture, adopta les idées de Necker avec tant de conviction et d'enthousiasme que, lorsque le roi fut, en 1787, dans l'obligation de convoquer les Notables, Calonne qui tenait, avant tout, à satisfaire l'opinion afin de conserver le pouvoir, s'empressa de proposer l'extension des Assemblées dans toutes les provinces non pourvues d'États. « Mais, c'est du Necker tout pur que vous me donnez là » lui dit Louis XVI. « Sire, répondit le ministre, c'est ce qu'on peut vous offrir de mieux ». Le projet fut adopté à l'Assemblée des Notables. Mais Calonne ayant échoué dans ses autres propositions fut contraint de démissionner. Son successeur Loménie de Brienne promulgua aussitôt l'édit sur les Assemblées provinciales, tel qu'il avait été voté par les notables.

« Les heureux effets, disait le roi dans le préambule,
« qu'ont produit les administrations provinciales établies
« par forme d'essai dans les provinces de la Haute-Guienne
« et du Berri, ayant rempli les espérances que nous en
« avons conçues, nous avons cru qu'il était temps d'étendre
« le même bienfait à toutes les provinces de notre royaume.
« Nous avons été confirmé dans cette résolution par les

« délibérations unanimes des notables qui ont été appelés
« près de nous, et qui, en nous faisant d'utiles observations
« sur la forme de cet établissement nous ont supplié avec
« instance de ne pas différer à faire jouir tous nos sujets des
« avantages sans nombre qu'il doit produire. Nous défé-
« rons à leur avis avec satisfaction, et, tandis que par un
« meilleur ordre dans les finances et par la plus grande
« économie dans les dépenses, nous travaillons à diminuer
« la masse des impôts, nous espérons qu'une institution
« bien combinée en allégera le poids par une exacte répar-
« tion ».

Les nouvelles assemblées devaient être instituées sur le modèle de celle du Berri et de la Haute Guienne. Il n'y avait guère que deux différences importantes : et d'abord la présidence ne devait plus rester dans les mêmes mains, ni même se localiser dans le clergé. Tous désormais pourraient y prétendre. De plus, il était créé trois degrés d'assemblées, élémentaires les unes des autres, ainsi que l'avait préconisé Le Trosne ; des Assemblées municipales composées de trois, six ou neuf membres, selon l'importance de la paroisse, élus par l'Assemblée générale des propriétaires fonciers payant dix livres d'impôt ; à ces membres s'adjoignaient de droit le curé représentant le clergé et le seigneur représentant la noblesse. Au-dessus d'elles, des assemblées d'élections étaient nommées par un collège électoral comprenant les curés et seigneurs de chaque commune et deux membres de chaque assemblée municipale désignés par elle. Ces assemblées d'élections devaient à leur tour élire les membres de

l'assemblée provinciale. Les unes et les autres étaient renouvelables par tiers tous les trois ans.

Ce qui caractérise le recrutement de ces assemblées, c'est le régime censitaire cher aux physiocrates. Il fallait justifier de 600 livres de revenu pour faire partie de l'assemblée municipale, 1000 livres pour être membre de l'assemblée provinciale et 1000 écus de rente en fonds de terre pour en être élu président.

Leurs pouvoirs étaient déterminés par l'article 4 de l'édit de 1787. Les assemblées provinciales avaient, en substance, les mêmes attributions que celles établies par Necker. Quant aux assemblées d'élections et municipales, elles fonctionnaient sous leur direction et leur contrôle.

Il fut créé des assemblées dans vingt-quatre généralités (1).

Elles reçurent, pour la plupart un chaleureux accueil et, au début, tous les membres travaillèrent avec activité à améliorer la situation de leur province. Seules les généralités de Bordeaux et de Grenoble ne partagèrent pas le sentiment général.

Le parlement de Bordeaux refusa d'enregistrer l'édit d'institution, exigeant, en même temps, le règlement complémentaire qui était seulement annoncé. Il se faisait, en cela, l'interprète d'esprits ambitieux qui ne voulaient rien moins que ressusciter les États généraux de Guienne.

(1) Châlons, Amiens, Soissons, Paris, Orléans, Tours, Poitiers, Riom, Moulins, Lyon, Valenciennes, Rouen, Alençon, Caen, Nancy, Metz, Strasbourg, Perpignan, Bordeaux, Auch, Limoges, La Rochelle, Besançon, Grenoble.

Pour vaincre sa résistance on l'exila à Libourne, mais il n'enregistra que de force, et du reste, trop tard pour que l'on ait pu convoquer les députés.

A Grenoble, l'opposition fut bien plus vigoureuse encore. On se souvient qu'une première fois, en 1779, l'assemblée n'avait pu se réunir par suite de difficultés qui n'étaient pas encore résolues lors de la chute de Necker. La seconde assemblée se réunit le 1^{er} octobre 1787. Mais la province regrettait ses anciens États et ne cessait de les réclamer. Pour se mettre à l'unisson, le parlement de Grenoble fit défense à l'assemblée de se réunir à nouveau, tant qu'il n'aurait pas reçu le règlement et qu'il ne l'aurait pas enregistré.

Sur ces entrefaites, Loménie de Brienne, voulant avoir le dernier mot avec les parlements et faire cesser, par un acte de vigueur, la lutte qui existait entre le gouvernement royal et eux depuis plusieurs années fit rendre des édits à leur encontre le 8 mai 1788. Ces édits, au nombre de cinq, avaient le mérite de prescrire plusieurs excellentes mesures tendant à la simplification de la justice et à la réforme de la procédure criminelle : mais ils instituaient, en même temps, un tribunal suprême, sous le nom de Cour plénière, chargé d'enregistrer, à la place des parlements, les lois et ordonnances concernant tout le royaume.

Cette innovation déclenchait la réprobation universelle. Les parlements, comme bien on pense, lancèrent contre elle toutes leurs foudres. Celui de Grenoble fit des remontrances tellement vives que ses membres furent exilés par

des lettres de cachet. Une émeute se produisit pour empêcher leur départ.

Toute la province faisant cause commune avec le parlement, les trois ordres se réunirent spontanément au château de Vizille pour protester contre les édits; ils demandaient en même temps la convocation des États généraux et revendiquaient hautement pour le Dauphiné le droit d'avoir ses états particuliers. Cette déclaration de Vizille souleva l'enthousiasme des populations dans toute la France. Excitées par cet exemple, plusieurs Assemblées, celles de Riom, de la Rochelle, de Moulins manifestèrent à leur tour le désir d'être transformées en États provinciaux. Le parlement de Paris, qui s'était vu naguère exilé par Calonne à Troyes entraît également en lice; il avait eu vent des édits et de leur contenu et les avait condamnés par avance en rappelant et consacrant dans un arrêté du 5 mai « tout ce qu'il appelait lois constitutives de la « monarchie, en ayant soin de comprendre dans le nombre « son existence et ses droits (1) ». Le parlement fut de nouveau frappé, mais soutenu par l'opinion, il continua la résistance. Loménie de Brienne, pour faire cesser l'opposition dans le Dauphiné donnait ordre d'arrêter de Morges et Mounier, les deux principaux organisateurs de la réunion de Vizille. Mais débordé de toutes parts il fut, lui-même contraint de se retirer et de laisser la place à Necker.

A peine le nouveau ministre avait-il repris le pouvoir qu'il révoquait les malencontreux édits et autorisait les

(1) Thiers, *Histoire de la Révolution*, t. 1, p. 12.

États du Dauphiné à se reconstituer. Cette dernière concession était accordée par l'arrêt du Conseil du 22 octobre 1788 qui déterminait la composition et le fonctionnement des États. Et il nous faut constater ici que, de même qu'aux Assemblées de Berri et de la Haute Guienne, il leur fut fait application des trois grands principes qui devaient triompher l'année suivante aux États généraux : le doublement du tiers, la réunion des ordres et le vote par tête.

Necker trouvait les finances dans un désordre et un dénuement indescriptibles ; le pays était en outre dans une telle agitation qu'il comprit que le seul remède possible serait d'avoir recours aux États généraux ; tout le monde, les ordres privilégiés, le tiers, la cour même les réclamaient ; il les convoqua donc pour le commencement de mai 1789.

III

Un grand nombre de députés aux États généraux avaient déjà fait partie des Assemblées provinciales tels, MM. de Cicé, archevêque de Bordeaux, de la Fare, archevêque de Nancy, Dillon, évêque de Narbonne, Sieyès pour le clergé ; les ducs de Charost, de Nivernais, de la Rochefoucauld, de Liancourt, de Clermont-Tonnerre, Lafayette, pour la noblesse ; dans le tiers, Mounier, Barnade, Thouret, Dupont de Nemours. D'autres, Mirabeau, Talleyrand, Merlin, avaient siégé aux États de leurs provinces, récemment convoqués. Ils s'étaient rendu compte, par

eux-mêmes de l'utilité incontestable que présentaient ces administrations locales. Aussi fallait-il s'attendre à ce que les cahiers dont ils étaient porteurs fussent rédigés sous l'inspiration de cette idée. De fait, la plupart des bailliages avaient inscrit en tête de leurs revendications l'institution générale d'un système d'administration dans les provinces. Et ce qui montre combien la réforme de Necker, reprise par Loménie de Brienne les avait touchés c'est que, s'ils n'étaient pas d'accord sur la forme à donner à ces corps provinciaux, les uns demandant des États, d'autres s'en tenant aux assemblées, il y avait au contraire unanimité entre eux lorsqu'il s'agissait d'entrer dans le détail de l'organisation et des attributions et, ce qu'ils indiquaient n'était autre que la reproduction fidèle de ce qui avait été pratiqué dans le Berri et dans la Haute-Guienne.

Quelques extraits vont le démontrer surabondamment. Prenons d'abord les cahiers du Tiers (1) : — Il sera établi dans tous les pays d'élections des États provinciaux, à l'instar de ceux du Dauphiné. Ces États, établis par le Roi seront indestructibles et demeureront chargés de toute l'administration (2). Le Tiers y aura une influence égale à celle des deux autres ordres réunis (3). Ces États seront absolument indépendants de toute espèce de commissaires départis (4). Ils seront formés de députés des trois ordres

(1) Résumé général, Prudhomme, Tiers état, p. 79.

(2) Ponthieu.

(3) Clermont-Ferrand.

(4) Calais.

librement élus, et ce, dans la proportion établie pour la prochaine tenue des États généraux (1). Ils feront seuls la répartition des impôts sur les communes de chaque province, sans qu'aucune immixtion étrangère puisse se produire (2). Toutes les Assemblées et Administrations publiques seront obligées de publier des comptes rendus annuels de leurs travaux (3). Que les intendants ou commissaires départis dans les provinces soient supprimés et leurs fonctions renvoyées aux États provinciaux et à leurs commissions intermédiaires, auxquels sera attribuée la connaissance des contestations relatives à la perception de tous droits dans les provinces (4).

On rencontre des revendications analogues dans les cahiers de la noblesse (5). Il sera créé le plus promptement possible, dans chaque province, des administrations sous telle dénomination que les États généraux croiront plus convenable, et dont les membres seront librement élus dans les différents ordres pour un temps limité, lesquelles administrations, formées suivant la composition qui aura été arrêtée par les États, seront chargées de l'exécution et des détails provisoires de tout ce qui aura été statué par les États généraux ainsi que de l'inspection de tous les établissements et intérêts locaux et rendront un compte détaillé et public de leur gestion chaque année (6). Il sera

(1) Dourdan.

(2) Clermont-Ferrand.

(3) Toul.

(4) Rennes.

(5) Prudhomme, p. 81.

(6) Lyon.

établi dans les provinces qui n'ont pas d'États particuliers, des États provinciaux librement élus, et pour un temps limité, lesquels, sans aucun pouvoir ni pour la législation, ni pour le consentement des impôts, seront chargés uniquement et exclusivement d'asseoir, de lever, verser tous les subsides, ainsi que de toutes les parties d'administration de leurs provinces; ils ne pourront jamais être ni l'élément ni le supplément des États généraux, auxquels ils seront subordonnés (1). Ils feront l'assiette, le recouvrement et le versement des impôts au trésor public (2). Ils s'assembleront tous les ans, il ne sera pas fixé de terme à leurs assemblées; et, dans les intervalles de celles-ci, ils auront une Commission toujours subsistante ainsi que des procureurs-syndics spécialement chargés de veiller aux intérêts de leurs concitoyens (3). Toutes les fonctions d'administration confiés jusqu'ici aux intendants seront attribuées désormais exclusivement aux États provinciaux formés d'après la circonscription qui sera réglée par les États généraux (4).

Les cahiers du clergé sont encore plus précis : Toutes les provinces ayant le plus grand intérêt à s'administrer elles-mêmes afin de mieux connaître leurs facultés, leurs besoins et l'étendue de leurs charges, et s'assurer de l'égalité proportionnelle dans les répartitions des impositions, il leur sera accordé des Assemblées provinciales ou des États

(1) Paris.

(2) Vitry-le-François.

(3) Thimerais.

(4) Paris.

provinciaux, composés d'un nombre de représentants suffisants, pris dans chacun des ordres et par eux librement élus, conformément au plan qui en sera tracé, avec la restriction, néanmoins qu'ils ne pourront consentir, hors de l'assemblée des États généraux, aucune imposition, dont les deniers ne tourneraient pas au seul profit et pour le seul besoin de la province ou de la partie d'icelle sur laquelle elle serait assise (1). Que Sa Majesté daigne accorder à la nation des États provinciaux, ou, du moins, conserver des Assemblées provinciales et les organiser de manière à assurer à tous les ordres une représentation légale et suffisante (2). Que les habitants de toutes les provinces qui ont une constitution d'états et une forme d'administration conservent l'une et l'autre sans qu'elles puissent être changées que de la volonté de la province même, assemblée légitimement et pleinement (3). Que la répartition de tous les impôts directs et la surveillance et la direction de tous les travaux publics, la perception des impôts directs ou indirects, les fonds d'encouragement, et généralement tout ce qui intéresse les provinces, soient confiés aux États provinciaux (4).

IV

Les désirs de la nation, exprimés par les cahiers, étaient absolument conformes au sentiment personnel du gouver-

(1) Melun et Moret.

(2) Laon.

(3) Dijon.

(4) Lyon.

nement, et Necker, dans son discours d'ouverture des États généraux, s'y associa de la façon la plus complète :
« Celle d'entre vos délibérations, dit-il, qui est la plus
« pressante, celle qui aura le plus d'influence sur l'avenir,
« concernera l'établissement des États provinciaux. Ces
« États, bien constitués, s'acquitteront de toute la partie
« du bien public qui ne doit pas être soumise à des prin-
« cipes uniformes, et il serait superflu de fixer votre atten-
« tion sur la grande diversité de choses bonnes et utiles
« qui peuvent être faites dans chaque province par le seul
« concours du zèle et des lumières de leur administration
« particulière. Ce n'est pas seulement pour former et
« constituer sagement des États particuliers dans les pro-
« vinces où il n'y en a point encore que le roi aura besoin
« de vos conseils et de vos réflexions. Sa Majesté attend de
« vous que vous l'aidiez à régler plusieurs contestations
« qui se sont élevées sur la constitution des anciens États
« de quelques provinces. Sa Majesté désire que sa justice
« soit éclairée ; elle désire faire le bonheur de ses peuples
« sans exciter aucune réclamation légitime. »

Ainsi, Necker avait l'intention, ces dernières paroles l'indiquent clairement, de révoquer, avec l'appui des représentants de la nation, les privilèges des anciens états, afin de généraliser dans toute la France un système d'administration provinciale semblable, sans doute, à celui qu'il avait institué lui-même en 1779. Mais les propositions faites au début se perdirent dans l'émotion soulevée, dès les premières séances des États généraux, par la question de la délibération des ordres en commun et du vote par

tête. Nous n'avons pas à entrer dans le détail de ces difficultés ; il nous suffira de dire que le tiers état repoussa la déclaration du 23 juin, dans laquelle le roi confirmait l'institution des Assemblées provinciales. Il ne voulait rien entendre tant que la délibération en commun ne serait pas obligatoire. Ce n'est que plus tard, lorsque les États généraux se furent transformés en assemblée constituante, que l'on songea de nouveau à l'administration des provinces. La monarchie avait alors cessé d'être absolue ; le pouvoir législatif avait changé de mains ; la nation se gouvernait par elle-même et l'on peut dire que le mouvement réformateur avait vécu, qu'il était supplanté par la Révolution.

La division de la France en départements dotés chacun d'un Conseil d'administration élu, telle qu'elle sortit de la loi des 22 décembre, 8 janvier 1790, paraît cependant une conséquence naturelle de l'idée qui avait inspiré la création des assemblées provinciales. Mêmes pouvoirs, même organisation, il n'était pas jusqu'au directoire exécutif, composé de huit membres qui ne semblât une copie de la commission intermédiaire. Il n'y avait de nouveau que la suppression complète de l'intendant et une nouvelle circonscription administrative, au dessous du district, le conton. Le rapprochement entre ces deux institutions s'imposait avec une telle évidence que Louis XVI, dans son discours du 4 février 1790, à l'Assemblée Constituante, rappela les Assemblées provinciales en les donnant comme origine aux nouveaux conseils : « Vous savez, dit-il, qu'il y a plus de dix ans, et dans un temps où le vœu de la nation ne s'était pas encore expliqué sur les assemblées

« provinciales, j'avais commencé à substituer ce genre
« d'administration à celui qu'une ancienne et longue
« habitude avait consacré. L'expérience m'ayant fait
« connaître que je ne m'étais point trompé dans l'opinion
« que j'avais conçue de l'utilité de ces établissements, j'ai
« cherché à faire jouir du même bienfait toutes les pro-
« vines de mon royaume, et pour assurer aux nouvelles
« administrations la confiance générale, j'ai voulu que les
« membres dont elles devaient être composées fussent
« nommés librement par tous les citoyens. Vous avez
« amélioré ces vues de plusieurs manières..... »

Bien que l'œuvre de la Constituante, légèrement modifiée par la constitution de l'an III ait duré dix ans, il est assez difficile d'apprécier son fonctionnement. Au milieu de la grande secousse révolutionnaire et sans le contrôle tyrannique des représentants en mission, les conseils et leurs directoires firent, en effet, plutôt preuve d'incohérence. Napoléon profita du désordre administratif pour rétablir les intendants sous le nom de préfets ; la loi de l'an VIII faisant nommer les conseils par le pouvoir exécutif, il en résulta qu'avec des apparences plus libérales il avait reconstitué, en France, une centralisation au moins aussi étroite qu'aux époques où le pouvoir royal avait été le plus puissant. Du reste, dans tout le cours du XIX^e siècle il a fallu de nombreux et persévérants efforts pour rendre peu à peu aux Conseils généraux leur principe électif et une partie de leurs attributions. La loi de 1871 a fait un grand pas dans la voie décentralisatrice avec la Commission départementale, et l'accroissement des attributions du

préfet aux dépens de l'autorité centrale. Mais le dernier mot n'est pas dit sur ce sujet et les Assemblées provinciales nous montrent, par leur exemple, tout ce qu'il y aurait encore à faire pour donner aux pouvoirs locaux une plus complète indépendance.

CONCLUSION

En définitive, quel jugement faut-il porter sur l'œuvre des Assemblées provinciales instituées par Necker ? De quelle aide ont-elles été pour le mouvement réformateur ?

Il faut bien dire, tout de suite, que ce mouvement, parti en lutte contre les abus de toutes sortes, rencontra beaucoup de faveur au cours du XVIII^e siècle dans tous les milieux intellectuels, dans les milieux politiques, et même parfois sur les marches du trône, mais produisit peu d'effets positifs. Il persuada mais il n'agit pas. Un très petit nombre d'hommes osèrent transporter le rêve réformateur dans le domaine de la réalité. Ils furent mal récompensés de leurs efforts et, soit cabale, soit lassitude après un prompt engouement, ils furent tous réduits à la retraite. Le seul effet qu'on ait vraiment à mettre à l'actif du mouvement réformateur c'est d'avoir préparé le terrain à la révolution qui vint changer tout de fond en comble.

C'est bien là une preuve manifeste de son impuissance.

Par lui-même il n'a rien obtenu, il a seulement, surabondamment indiqué ce qu'il fallait faire.

Et, à ne considérer que ces assemblées de Necker, la

plus importante des réformes opérées avant 1789, n'ont-elles pas donné le modèle qui fut fidèlement copié pour l'institution des Conseils généraux ; au point de vue de la forme, surtout, car leurs attributions étaient autrement plus vastes que celles de ceux-ci. On s'inspira d'elles-mêmes en paraissant les ignorer. On serait également tenté de ne voir dans notre commission départementale de 1871 qu'une reproduction assez pâle de la commission intermédiaire de 1778.

Mais, de ce qu'il fut plus riche d'aspirations généreuses que fécond en résultats, s'ensuit-il que ce mouvement réformateur était fatalement voué à l'impuissance ?

Les assemblées du Berri et de Haute-Guienne, avec leurs améliorations de tous les genres d'impôts, leur réforme de la taille, leur suppression de la corvée, avec toutes les mesures prises dans l'intérêt de leurs provinces viennent répondre par un éclatant démenti. Que leur a-t-il manqué pour transformer le pays ? Rien ; un peu de bienveillance ministérielle seulement, après la chute de leur fondateur.

Et l'on peut dire, après leur éloquente démonstration que, sans l'aveuglement inquiet des parlements, et la sotte insuffisance de la cour, leur exemple ayant été généralisé dans toute la France, les finances auraient été régénérées, toutes les branches de production encouragées et rajeunies, les relations commerciales rétablies par leur intermédiaire. La prospérité, en un mot, se serait répandue partout et il aurait suffi pour que, toutes les revendications étant satisfaites, fussent à jamais éloignés la Révo-

lution et son sanglant appareil, d'un édit royal portant que, désormais, tous les citoyens seraient égaux devant la loi.

Après avoir vu fonctionner les assemblées, on ne doute plus, en effet, que toutes les autres réformes demandées par l'opinion aient pu être également faites et même qu'elles s'en seraient chargées, pour une grande partie. De la sorte, sans à coup, sans éclat, l'ancien régime, dépouillé de ses vices, épuré de ses abus, aurait évolué naturellement vers le progrès, selon le désir des esprits réformateurs.

Cette affirmation peut paraître téméraire, surtout si on la rapproche de l'appréciation donnée par M. de Tocqueville, dans son beau livre « l'Ancien Régime et la Révolution » sur l'œuvre des assemblées; il les accuse d'avoir, en désorganisant l'ancienne administration, sans avoir le temps de lui en substituer une nouvelle, contribué à livrer la société sans défense à la révolution. La constatation, sans doute, en elle-même, est juste, mais ce n'est pas aux assemblées créées par Necker qu'il faut faire ce reproche. Si leur réussite n'a pas été aussi complète qu'on était en droit de l'espérer, c'est uniquement parce qu'on avait empêché leur extension et il ne faut s'en prendre qu'au mauvais vouloir de la Cour et des parlements et à leur animosité contre Necker et ses idées. M. de Tocqueville, qui poursuivit d'une rigueur implacable le despotisme centralisateur de l'ancienne monarchie, avait dû, au contraire, admirer l'effort tenté par Louis XVI pour rendre aux provinces leur initiative d'autrefois. Il est vrai que neuf ans

après la création de l'assemblée du Berri, et c'est ce qui a dû motiver ses critiques, lorsque Loménie de Brienne en institua partout, les esprits avaient marché; la France était à bout de ressources; les finances étaient épuisées; la lutte souvent inefficace contre les parlements avait discrédité la monarchie; tout le monde réclamait les États généraux et s'impatientait de ne pas les voir convoquer; les assemblées provinciales furent considérées comme un palliatif insuffisant, un moyen de gagner du temps, elles s'effacèrent dans l'effervescence générale. Elles apparaissaient trop tard; voilà la cause de leur échec. Généralisées par Necker, elles auraient été le salut.

Enfin, quoi qu'elles eussent dû faire, à ne constater que ce qu'elles ont fait, ce qu'elles ont été, nous pouvons dire en terminant que les assemblées instituées par Necker, dans le plus beau mouvement d'aspirations réformatrices que la France ait connu, marquèrent dans la voie de la décentralisation administrative une étape telle qu'elle est loin encore d'être dépassée. C'est leur meilleur éloge, et la plus exacte appréciation de leur mérite.

Vu par le président de la thèse,
Paris, 12 janvier 1908,
EMILE CHÉNON.

Vu :
Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	PAGES
Les abus dans le gouvernement royal. L'esprit de réforme. — Les projets. — Les essais. — Les Assemblées de Necker. — Division du sujet.....	3

CHAPITRE PREMIER

Création des Assemblées provinciales

Régime administratif des provinces	11
I. <i>Pays d'États</i> . — Origine des États provinciaux. Leur développement. — Au XV ^e siècle fonctionnement régulier et indépendant. — La centralisation autour du trône peu à peu les met dans l'ombre : gouvernements, généralités, commissaires déportés. — Arrêtée sous Henri IV elle reprend avec Richelieu. — Anéantissement des États provinciaux par la monarchie absolue.....	12
Composition des États provinciaux.....	15
Leurs attributions dans l'ordre politique et dans l'ordre administratif.....	17
II. <i>Pays d'élections</i> . — Dépendance complète du pouvoir royal. — Caractères de leur régime administratif : nature de l'impôt et puissance des intendants. — Les intendants, leur origine, leur développement sous l'influence de Richelieu	18
Leurs attributions : justice, finances, police.....	21

Leurs abus.....	23
III. <i>Projets de réformes</i> pour rendre aux États provinciaux leur importance et délivrer les pays d'élections du joug des intendants.....	24
Fénelon. — Saint-Simon et l'entourage du duc de Bourgogne.	24
Marquis de Mirabeau — Turgot et Le Trosne. Leurs projets basés sur la réorganisation des municipalités ; inspirations physiocratiques. — Tentative de Turgot, son échec	25
IV. <i>Necker</i> . — Son mémoire sur les Assemblées provinciales. — Analyse : Les abus de l'administration ; impossibilité d'y remédier par les moyens actuels. — Des corps d'administration seraient plus efficaces : leurs attributions , surtout en matière d'impôt.' — Les objections, leur réfutation	29
V. <i>Établissement</i> d'Assemblées provinciales dans le Berri, le Dauphiné, la Haute-Guienne, le Bourbonnais	38

CHAPITRE DEUXIÈME

Organisation et attributions des Assemblées provinciales

Déterminées par l'arrêt du conseil du roi du 12 juillet 1778 et les délibérations de l'Assemblée du Berri.....	41
I. <i>Mode de recrutement</i> . — Quatre méthodes proposées. Celle qui est admise. — Comparée avec celles des États provinciaux.....	42
II. <i>Doublement du tiers et vote par tête</i>	52
Reproches qu'on peut leur faire. — Réfutation.....	55
III. <i>Présidence de l'Assemblée</i> . — Dévolue à l'évêque	56
IV. <i>Attributions</i> : Impôts. — Travaux publics. — Agriculture et industrie. -- Ateliers de charité. — Portent sur tout ce qui intéresse la province.....	57
V. <i>La Commission Intermédiaire</i>	60

CHAPITRE TROISIÈME

Réformes des Assemblées provinciales en matière d'impôts

I. <i>Les impôts directs</i> . — Leurs imperfections. — Les essais de réforme avant les Assemblées.....	64
II. <i>Assemblée du Berri</i> . — Rapport du bureau de l'impôt : Critiques. — Remèdes proposés : perception en nature, taille réelle. — Délibération qui décide de proportionner l'impôt à l'étendue et aux facultés de chaque paroisse, première application à faire aux vingtièmes.....	69
III. <i>Haute-Guienne</i> . — Réforme de la capitation avec vérification des rôles de la noblesse et des privilégiés. — Vingtièmes. — Taille, réfection du cadastre.....	78
IV. <i>Berri</i> . — Taille, adoption d'un système analogue à celui de la Haute-Guienne.....	86
V. <i>Principes de taxation</i> déterminés par l'Assemblée du Berri.	88
VI. <i>Réforme des collecteurs</i>	90
VII. <i>Suppression des abus des procédés de poursuites</i> , rigueurs des huissiers et collecteurs. — Misères causées par les saisies de récoltes. — Délibération des Assemblées sur ce sujet....	93

CHAPITRE QUATRIÈME

Autres réformes des Assemblées

§ 1 ^{er} . — TRAVAUX PUBLICS.....	97
I. <i>Suppression de la corvée</i>	97
1) La corvée, ses inconvénients.....	97
2) Les essais de réforme. — Orceau de Fontette, Turgot, édit. de 1776.....	99
3) La corvée dans la Haute-Guienne. — Emprunt de trois millions émis par l'Assemblée provinciale.....	101

4) La corvée dans le Berri. — Délibérations de 1778 et 1779	104
5) En 1780 l'Assemblée supprime définitivement la corvée — Rapport de ses commissaires, recherches des méthodes de remplacement. L'Assemblée adopte l'adjudication par ateliers de 4 ou 5 paroisses	106
6) Questions de détail à régler.....	110
7) Surveillance des adjudications et des travaux.....	112
8) Arrêt du conseil du roi du 13 avril 1781 qui approuve les délibérations de l'Assemblée du Berri concernant la corvée.....	113
II. <i>Canal du Berri</i> . — Mémoire du duc de Charost. Délibération sur les travaux préliminaires.....	115
§ 2. AUTRES MATIÈRES	118
I. <i>Berri</i> . — Industrie. — Manufactures d'étoffes. — Agriculture. — Cause de sa langueur. Mesures pour y remédier..	118
II. <i>Haute-Guienne</i> . — Partage des communaux. Pépinières. — Cours d'accouchement. — Chaire de mathématiques. — Ateliers de charité.....	121

CHAPITRE CINQUIÈME

Les résultats

I. <i>Les parlements et les intendants contre Necker</i> . — Hostilité de la cour. — <i>La chute de Necker</i> . — Amoindrissement des Assemblées	127
II. <i>Les idées de Necker reviennent en faveur</i> . — Les notables. — <i>Loménie de Brienne généralise les Assemblées provinciales</i> . 24 généralités en sont dotées. — Résistance des parlements de Bordeaux et de Grenoble. — Convocation des États généraux	135
III. <i>Les cahiers des États généraux</i> . — Leur unanimité à réclamer des administrations provinciales.....	142

IV. <i>Fin du mouvement réformateur. — La Constituante et la</i> <i>division de la France en départements</i>	146
--	-----

CONCLUSION

Le mouvement réformateur, par lui-même, fut stérile, il a seulement indiqué ce qu'il fallait faire.....	151
Les Assemblées instituées par Necker ont servi de modèle aux corps administratifs qui ont suivi	152
Généralisées en 1780 elles auraient peut-être rendu la Révolu- tion inutile	154

